



TITLE:

# リゾート開発と住民 - 丹後リゾート 開発実態調査報告書 -

AUTHOR(S):

岡田, 知弘; 京都大学経済学部岡田ゼミナール

---

CITATION:

岡田, 知弘 ...[et al]. リゾート開発と住民 - 丹後リゾート開発実態調査報告書 -. 1992: 1-86

ISSUE DATE:

1992-03

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/8977>

RIGHT:

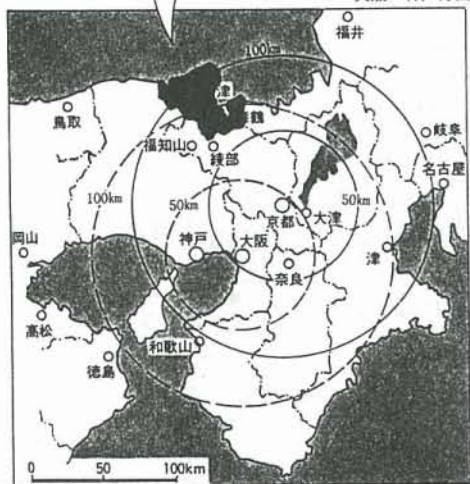
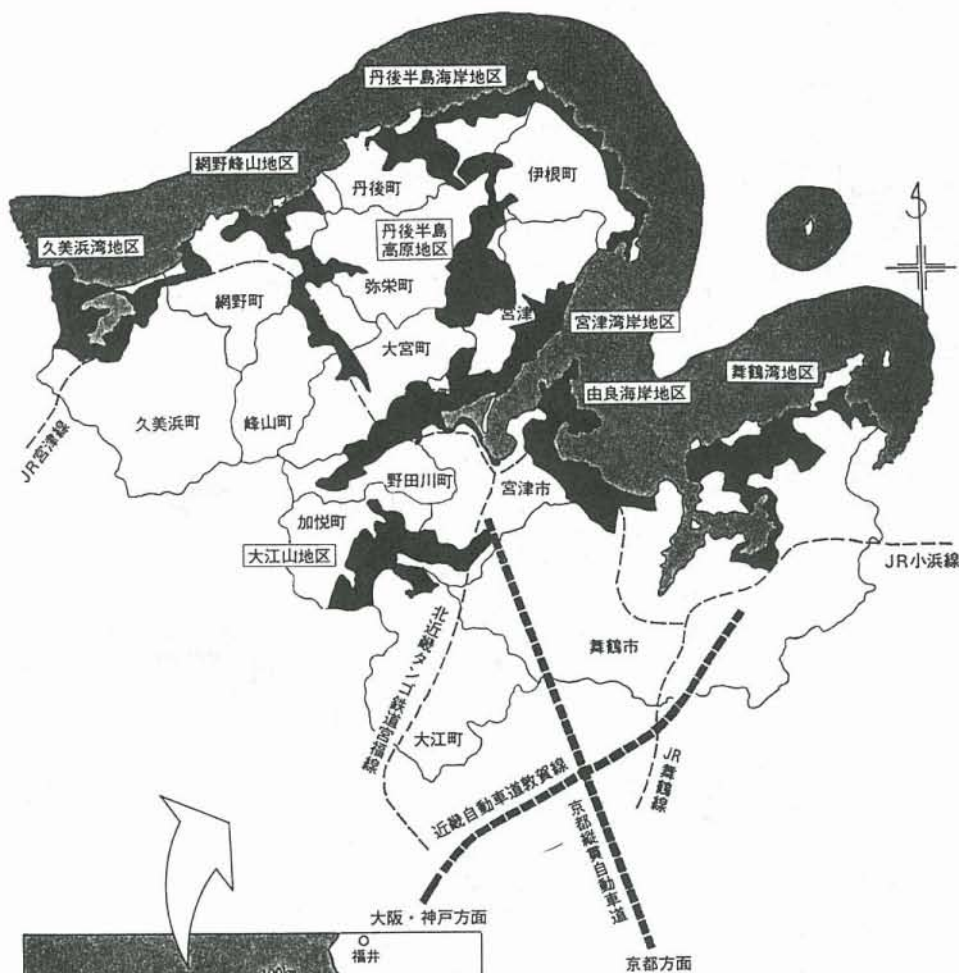
# リゾート開発と住民

丹後リゾート開発実態調査報告書

1991年度

京都大学経済学部  
岡田ゼミナール

丹後リゾート圏域図

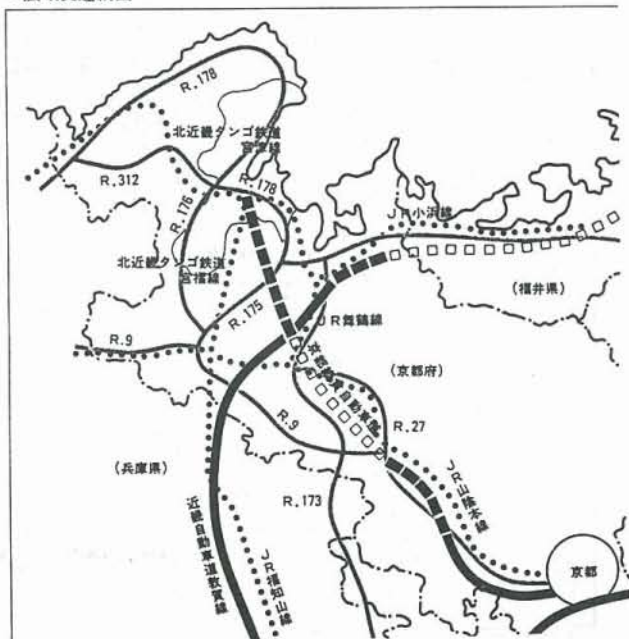


(資料) 京都府『丹後リゾート構想』

(資料) 宮津市

『第4次宮津市総合計画』→

### ● 広域交通網図

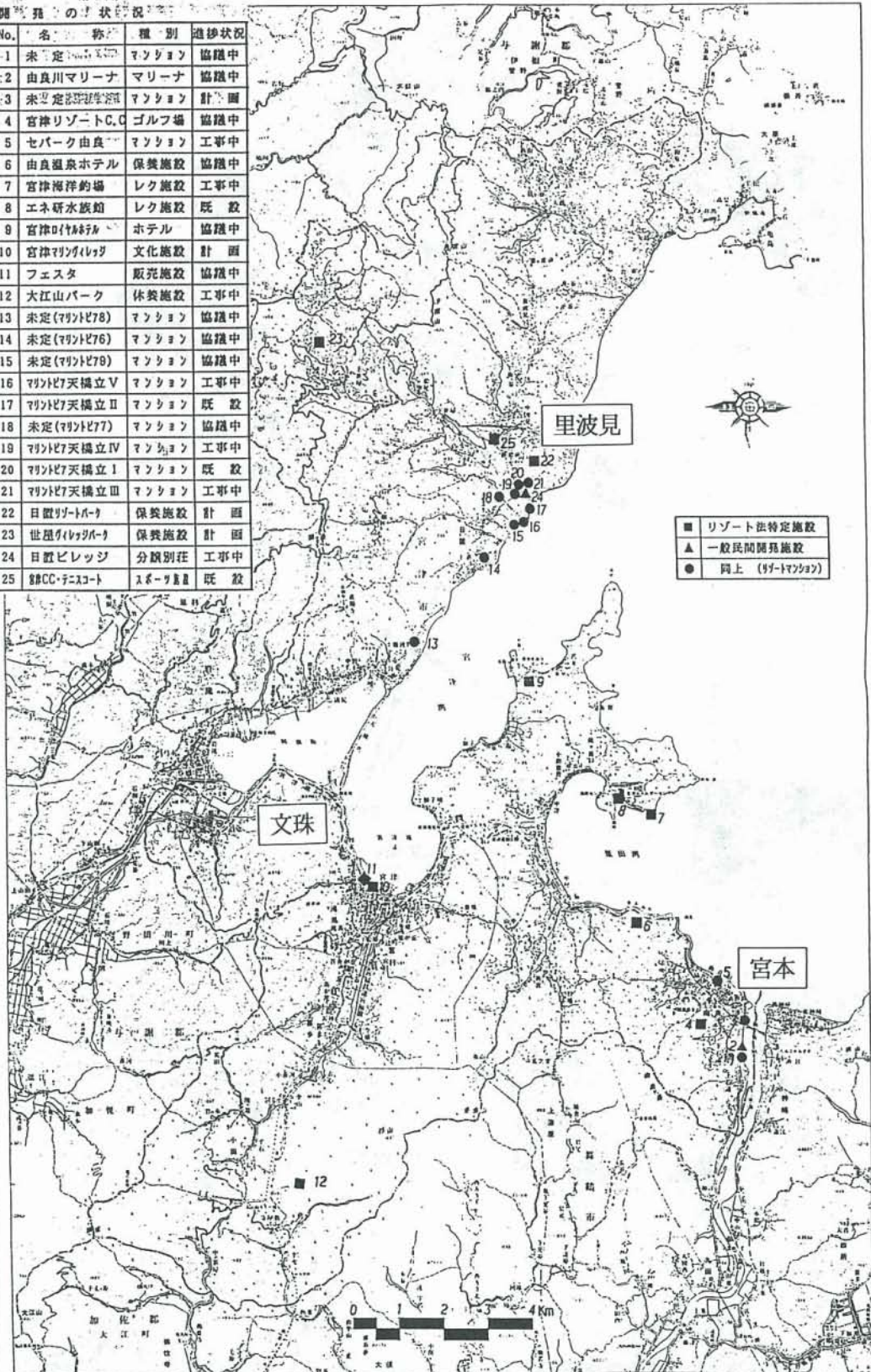




# 宮津市全図

開発の状況

No.	名称	種別	進捗状況
1	未定(マントビ76)	マンション	協議中
2	由良川マリナー	マリナー	協議中
3	未定(マントビ76)	マンション	計画
4	宮津リゾートC.C.	ゴルフ場	協議中
5	セパーク由良	マンション	工事中
6	由良温泉ホテル	保養施設	協議中
7	宮津海洋釣場	レク施設	工事中
8	エネ研水族館	レク施設	既設
9	宮津ロイヤルホテル	ホテル	協議中
10	宮津マインレック	文化施設	計画
11	フェスタ	販売施設	協議中
12	大江山パーク	休養施設	工事中
13	未定(マントビ78)	マンション	協議中
14	未定(マントビ76)	マンション	協議中
15	未定(マントビ78)	マンション	協議中
16	マントビ7天橋立V	マンション	工事中
17	マントビ7天橋立II	マンション	既設
18	未定(マントビ77)	マンション	協議中
19	マントビ7天橋立IV	マンション	工事中
20	マントビ7天橋立I	マンション	既設
21	マントビ7天橋立III	マンション	工事中
22	日置リゾートパーク	保養施設	計画
23	世風バリアパーク	保養施設	計画
24	日置ビレッジ	分譲別荘	工事中
25	鈴CC・テニスコート	スポーツ施設	既設



- リゾート法特定施設
- ▲ 一般民間開発施設
- 同上 (リゾートマンション)

平成二年一月印刷

宮津市

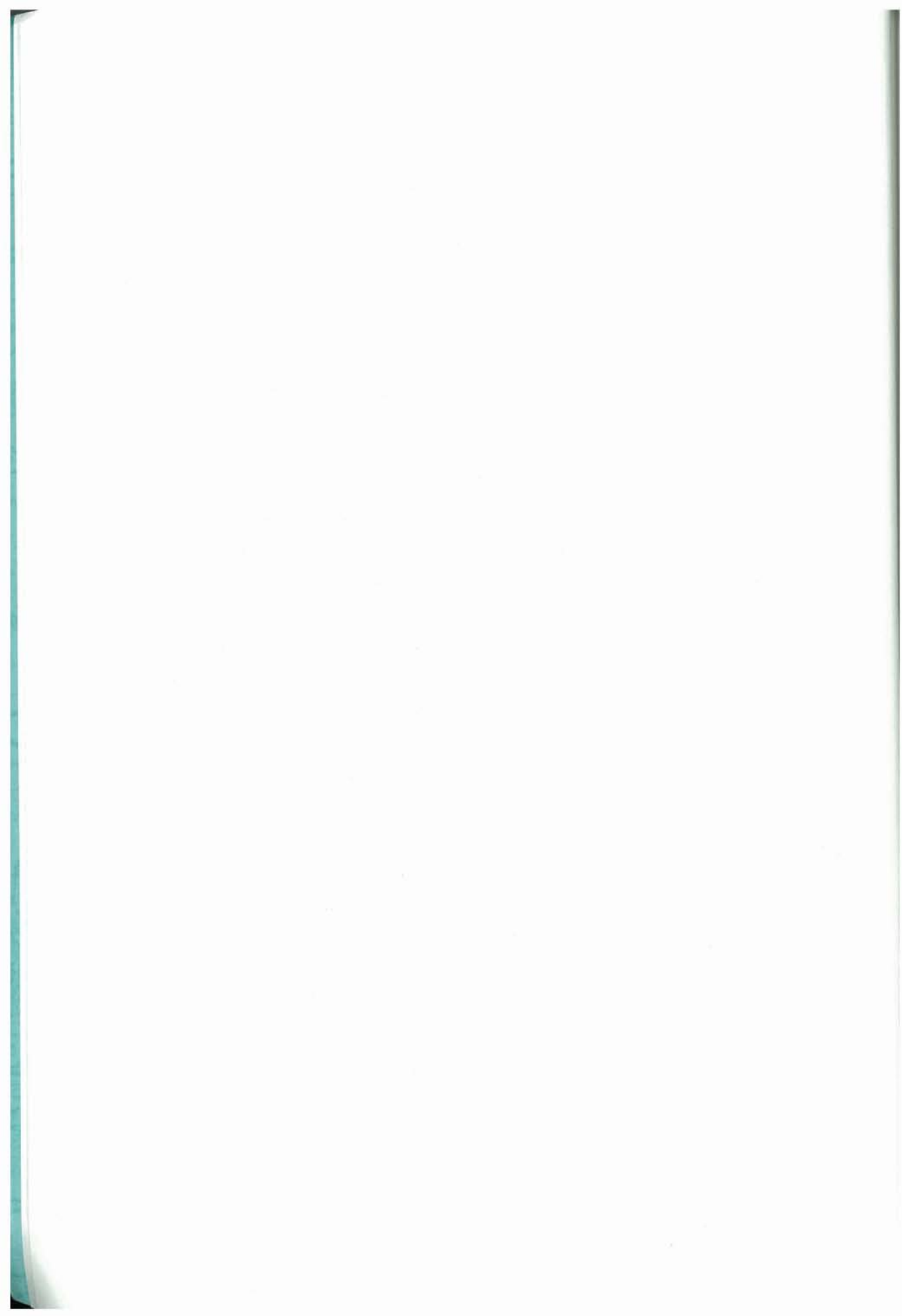


# 目 次

## 序

### はじめに

I	リゾート開発の全国的展開 .....	1
1 節	リゾート政策の登場とリゾート産業の開発戦略 .....	1
2 節	リゾート法とその問題点 .....	6
3 節	リゾート開発の進行と住民 .....	11
II	京都府の丹後リゾート開発構想 .....	19
1 節	丹後地方の地域経済 .....	19
2 節	丹後リゾート開発構想の策定 .....	25
3 節	計画の実施状況と問題点 .....	31
III	宮津市におけるリゾート開発 .....	37
1 節	宮津市の地域経済 .....	37
2 節	宮津市のリゾート開発計画 .....	41
3 節	地元産業団体からみたリゾート開発 .....	47
4 節	宮津市における開発の現状と問題点 .....	52
IV	開発される側の声 — 住民アンケート調査より — .....	59
1 節	調査地域の特徴 .....	59
2 節	住民とリゾート開発 .....	64
3 節	住民からみたリゾート開発の影響 .....	71
4 節	住民が求めている開発のあり方 .....	76
	おわりに .....	82
	参考文献 .....	85
	執筆分担 .....	86
	編集後記 .....	



## 序

本書は、京都大学経済学部岡田ゼミナールの1991年度地域調査報告である。本年度の演習テーマは「リゾート開発と地域」におき、1年がかりでこの報告書をまとめた。

「リゾート」ということばが、鳴り物入りで日本に上陸したのは1987年のことである。だが、このことばのかもしれない夢ときらびやかさが、「バブルの崩壊」を契機に色褪せてしまうまで、それほど時間がかかかなかった。リゾート開発がらみの倒産や、「共和」に代表される汚職事件、自然環境の破壊、土地投機と大手企業による囲い込みの大開発による地域産業の後退など、ブームの後に残された後遺症は多面的で広領域にわたっている。それほどリゾート開発は、日本の政治や経済のあり方と深く構造的に結びつけられていたということなのだろう。

本書は、このリゾート開発の功罪の全てを扱っているわけではない。表題からも明らかのように、リゾート開発と地域社会および住民との関係に焦点が絞られている。リゾート法制定の目的の一つとして、「地域活性化」が掲げられ、過疎対策の「最後の切り札」として全国の過疎地域がリゾート開発に熱い期待を寄せたことは周知の事実である。だが、リゾート開発のいま一つの目的として、「民間活力による内需拡大」という産業政策の側面がある。これまでの国土開発政策の歴史から明らかなように、地域政策は産業政策に対して、ほとんどの場合従属変数としてしか機能しえなかった。リゾート開発の場合はどうなのか。この点を、京都府丹後リゾート構想の主要舞台である宮津市現地から照射しようというのが本書の第一のねらいである。

幸か不幸か丹後リゾート構想は、全国的な動きからみれば後発に位置していたため、本格的なリゾート開発は一部を除いて未だ始まっていない。事業が立上がる前に「バブル」がはじけ、リゾート開発そのものが急速に冷え込んでしまった。私たちが調査に入った91年7月の段階で、すでに宮津市は長期的な政策として取り組んでいくしかないという姿勢をとらざるを得なくなっていた。過疎に悩む丹後地方のなかであって、宮津市も同様に地域産業の後退と人口減少が続いている。そこでは、リゾート開発は是か非かという問いかけではなく、地域経済の後退からいかに脱出するかが鋭く問われている。現在、日本の少なからぬ地域において、自らの不利な条件を出発点にしながら、住民が主体的に地域おこしをおこなってきている。外部資本への依存が期待できない今となっては、宮津市の住民と地元経済団体、行政の主体的とりくみこそが、決定的に重要になっているといえる。

たまたま予備調査の段階で、リゾート法にもとづいて京都府が国に提出した基礎調査報



告書が、府の情報公開制度を使っても閲覧できないことがわかり、ゼミナールの学生たちの関心は、いきおいリゾート法のトップダウン的な計画行政手法と地元住民との関係に集中していった。こうして、リゾート開発政策は、だれのための、だれによる開発なのかということが、共通の問題意識となった。その結果、本書の第二のねらいは、地域開発への住民の参加や情報の公開がどれほどなされているかという視点から、リゾート開発政策を点検するところにおかれている。書名を『リゾート開発と住民』としたのも、このような理由からである。

以上のような研究をすすめるために、リゾート開発に関わる基本文献の学習から開始して、夏休み前までに京都府庁や丹後の主要市町を予備調査し、7月中旬の本調査に備えた。現地調査では、市役所や各種経済団体でのヒアリングはもちろん、宮津市内の3つの集落を選択し、昼間ではあるが住民意識の全戸調査を行なった。本書のもっともユニークな点は、章別構成からもわかるように、リゾート法の構造に即して、国、府、市へと下向して開発の具体化を段階的に追った上で、最終章でリゾート開発の展開段階を異にした3集落住民アンケート調査分析をもとに、開発を受け入れる側の住民の意識と対照したところにある。もちろん、本書には、文章表現から始まって、検討すべき問題の範囲の妥当性、データ分析の仕方や事実評価の内容にいたるまで、不十分な点が多く残されているであろう。その多くは、私の指導の未熟さによっている。大小に関わらずご意見を頂ければ、幸いである。

最後になったが、本書をまとめるために多くの皆さんの援助をえた。道林宏保さんをはじめ宮津市役所総務部企画振興課の皆さんには、資料の提供から現地調査の手配にいたるまで随分お世話になり、深く感謝したい。また、ヒアリング調査に快く応じていただいた宮津市農協、宮津市農業委員会、栗田漁協、宮津市森林組合、天橋立観光旅館協同組合、天橋立土産物組合連合会、宮津料飲組合、天橋立観光協会、宮津商工会議所、宮津商店街連合会、宮津青年会議所、北近畿タンゴ鉄道の皆さんや、アンケート調査に協力していただいた宮津市宮本、文珠、里波見の3地区住民の皆さん、さらに予備調査段階において情報や資料を提供していただいた京都府庁企画・活性化局や京都府立中小企業総合指導所、京都府総合資料館、丹後リゾート総合企画会社、岩滝町役場、網野町役場の皆さんにも、この場を借りてお礼を述べておきたい。

1992年3月

京都大学経済学部 岡田 知弘

## はじめに

リゾート……この言葉が日本で一般的になって相当の日数が経過した。日本人の心に「ゆとり」を与え、地域経済の最後の「起爆剤」になるとしてリゾート開発が国家プロジェクトとして取り上げられ、以来全国各地でその事業が本格的に展開しつつある。その一方でこのリゾート開発の展開に関しては、とくに「バブル」が崩壊して後、様々な方面からその問題性が指摘されつつある。そこで私達京都大学経済学部岡田ゼミでは、このリゾート開発をテーマとして取り上げ、その問題点を研究することになった。その成果を一冊の冊子としてまとめることになり、こうして出来上がったのがこの報告書である。ここでは、本報告書のいくつかのポイントについて述べておきたいと思う。

まず第一に、この報告書ではリゾート開発にまつわる諸々の問題のうち、地域経済に関連する部分を重点的に取り上げることにした。リゾート開発問題には、内需拡大問題や労働時間短縮問題（いわゆる「時短」）、また民間活力導入にあたって指摘される民間企業と政治家との癒着問題や環境問題など、様々な問題が含まれている。しかしこれらすべてを取り上げることは一ゼミの調査研究対象としてはあまりに広範囲すぎ、取り扱うことは不可能である。したがって当ゼミの研究領域である地域経済に主たる焦点を絞っていることをあらかじめ断っておきたい。

第二に、この報告書では全国で現在展開しつつあるリゾート構想の中でも、丹後リゾート構想を取り上げ、さらにその中でも京都府宮津市におけるリゾート開発に注目し、その実地調査を行なっている。研究対象として丹後リゾート構想を選定した理由としては、私達にとって同じ京都府内の構想である点で身近であること、さらには資料等の収集が容易であることやリゾート開発地域としては全国的視点からみれば後発的な位置にあり、今まさに計画が立ち上がろうとしているという点で実地研究するには絶好の地域と言えるからである。衰退する一方の地場産業とリゾート産業との関連も注目されるところである。またその中でも宮津市を実地調査対象として選定した理由は、宮津市には従来から天橋立を中心とした観光産業が立地しており、これらの既存の観光産業とリゾート産業との協調・競合関係が観察できる点、また宮津市は丹後リゾート構想の一つの中心すなわち核に位置づけられており、すでにいくつかの施設の建設が進みつつある点で都合が良かったためである。

さらにこの調査報告書においては、最近「バブルの崩壊」に伴って次々に明るみに出てくるリゾート開発の歪みに共通する問題である、「地元不在のリゾート開発」という事態

が丹後の場合どうなっているかに注目している。その上で、どうすればリゾート開発を地域経済にとって有意義なものとするか、その方策を探っていききたいと思う。

次に、この報告書の内容について、その大筋を概説しておきたい。Ⅰ章「リゾート開発の全国的展開」では、リゾートそのものについて、その根本となる部分の研究成果を報告していく。1節「リゾート政策の登場とリゾート産業の開発戦略」では、先述の地元不在のリゾート開発をキーワードに、なぜ現在のリゾート開発の潮流が起こったのか、その背景を地域・政府・企業、各者の視点から究明していく。また、リゾートビジネスの手法についても明らかにする。ここではリゾート開発が地域振興政策を掲げながらも、実際の力点は経済構造調整政策に基づく内需拡大型産業政策にあることが明らかになるはずである。2節「リゾート法とその問題点」では、リゾート開発に対する政府の見解とも言えるリゾート法について、その目的や諸問題を明らかにする。特になぜ、住民参加が難しいのか、詳しく述べていく。3節「リゾート開発の進行と住民」では、リゾート開発が先行し、よい意味でも悪い意味でも今後の手本となるリゾート先進地域、中でも湯布院・湯沢・沖縄などを取り上げ、それらの地域の開発手法・効果を比較しつつ、住民参加の関わりでそれらの開発を比較していきたい。

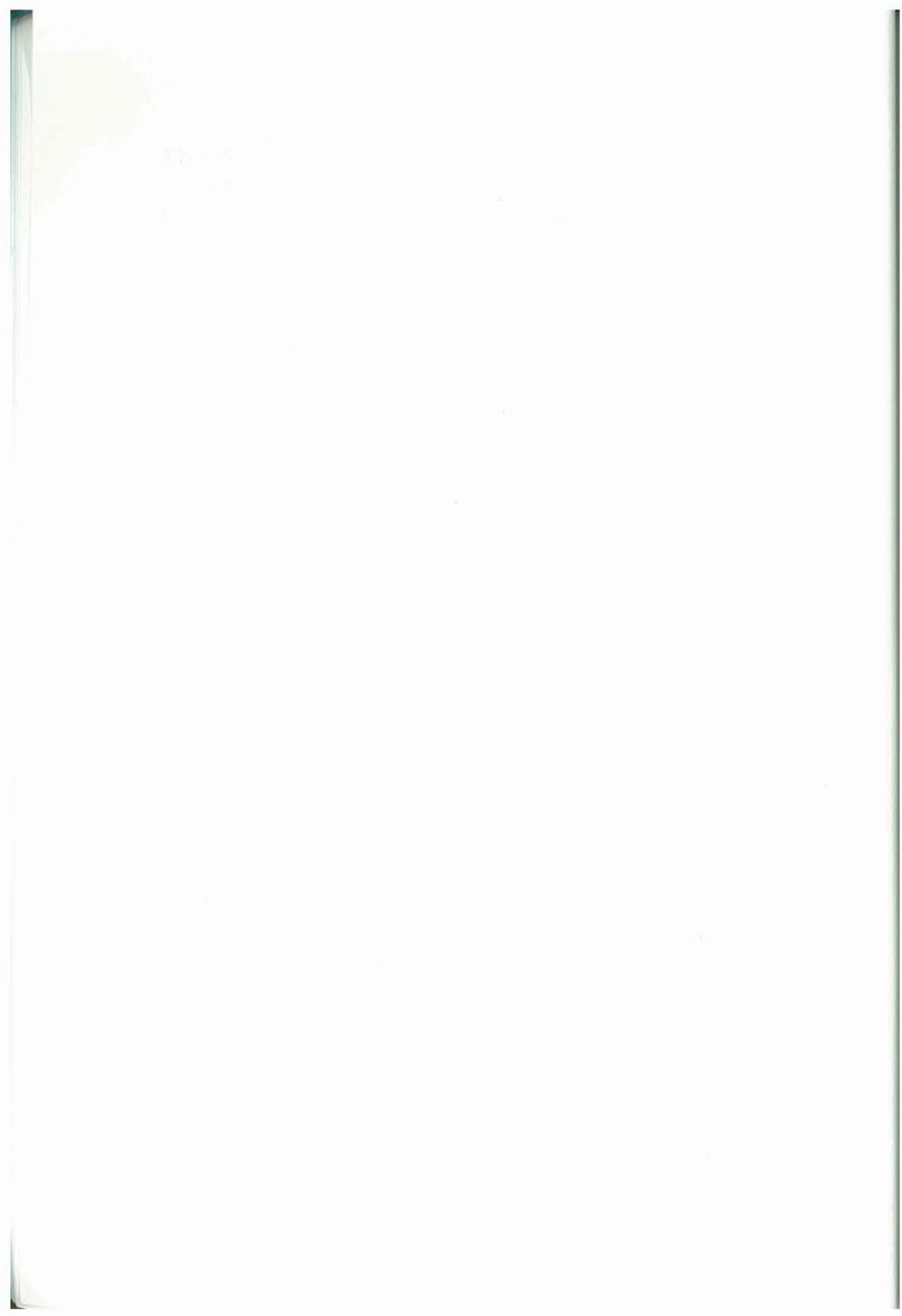
Ⅱ章「京都府の丹後リゾート開発構想」では、私達が研究対象とした丹後地域と丹後リゾート構想について、その詳細を報告していく。1節「丹後地方の地域経済」では丹後リゾート構想の背景ともいえる丹後地域経済を検討し、なぜリゾート開発が必要になったのかを明らかにする。2節「丹後リゾート開発構想の策定」では、こうして必要になったリゾート開発のマスタープラン・丹後リゾート構想の策定過程と内容を述べている。3節「計画の実施状況と問題点」では、2節で述べたマスタープランに基づく各地区ごとの個々の事業の進捗状況と現実に生起している問題点を明らかにしている。

Ⅲ章「宮津市におけるリゾート開発」では、丹後リゾート構想の中でも私達が調査対象に絞りこんだ宮津市地域経済と宮津市におけるリゾート計画についてその詳細を述べる。1節「宮津市の地域経済」では宮津市の現状、そして市の抱える問題を取り上げていく。2節「宮津市のリゾート開発計画」では、丹後リゾート構想に基づき市が策定しているリゾート計画についてその内容と問題点を考える。3節「地元産業団体から見たリゾート開発」では、この宮津市リゾート開発計画に関連していくと考えられる宮津市内の諸団体にリゾート計画に対する見解を聞き取り、その結果について考察する。そして4節「宮津市における開発の現状と問題点」では宮津市リゾート開発計画の現在の進捗状況とそれに付随した問題点、企業と地元自治体との関係を検討する。

Ⅳ章「開発される側の声—住民アンケート調査より—」では1991年7月15～17日に私達



が実施した「宮津市とリゾート開発に関するアンケート」を基礎資料として、現在の宮津市の状態やリゾート開発に対する住民の意識を分析する。地元住民の声を直接調査したこのアンケートは非常に意義深い資料と考える。ここでは、そのアンケート結果を様々な角度から分析・考察する。1節「調査地域の特徴」ではアンケート調査を行った宮津市内の3地区、すなわち里波見・文殊・宮本各地区の地域特性やリゾート開発の進行状況、そしてアンケート調査に表れた属性の違いを分析する。2節「住民とリゾート開発」では、計画がどの程度住民に知られているか、さらにまた、様々な計画が企画されるなか、住民はそれらを必要と感じているのかをアンケートの結果を踏まえて考察する。3節「住民から見たリゾート開発の影響」では、リゾート開発が宮津市経済にいかなる影響を与えると考えているかを地域別・階層別に分類してその特徴を探る。また今後自分の集落がいかなる状況になると考えているかも併せて検討する。最後の4節「住民が求めている開発のあり方」では宮津市民がどのようなリゾート開発方式を望んでいるかを、宮津市の今後や地域問題についてのアンケート結果を基にしながら考察したい。



## I リゾート開発の全国的展開

1987年6月の総合保養地域整備法(リゾート法)施行以来、全国各地で大規模リゾート構想が相次ぎ浮上し、実行に移されている。91年12月4日時点で国の承認をうけた地域は35道府県、特定地域面積だけでも約540万ha(全国土の約14%)にのぼっており、空前の開発ラッシュの様相を呈している(『エコノミスト』92年1月21日号)。そしてこうした開発の現場では、リゾートは地域活性化の切り札として期待されてきた。しかし開発が進行するにつれ環境破壊や地価高騰などの問題が深刻化し、乱開発の阻止を訴える声が増え強まってきている。さらに昨今のバブル経済の崩壊に伴い開発をめぐる混乱が頻発していることもあって、リゾートにたいする風向きが変わりつつある。

本章では、こうした情勢を踏まえ、リゾートとは何か、その性格・問題点を、開発政策とビジネス(1節)・リゾート法(2節)・開発の地域にもたらす影響(3節)といった各側面から明らかにしていくことにする。

### 1 節 リゾート政策の登場とリゾート産業の開発戦略

#### [1] リゾート開発政策の意味するもの

①つくられた「リゾートブーム」 1987年は「リゾート元年」であった。6月9日にリゾート法が施行され、それまでなじみの薄かった「リゾート」という語が全国に知れ渡り、忽ちブーム到来である。日経4紙・朝日・毎日・読売の各紙およびNHKニュースに「リゾート」が登場した件数は、85年14件・86年36件に対して、87年1,006件と一度に2桁も跳ね上がり、88年は2,533件と倍増し、89年3,714件・90年3,552件・91年3,215件となっている<sup>1)</sup>。

この極端な差は、一連のブームの流れを示すだけでなく、需要側である国民のゆとり意識の追求からでなく供給側からブームが引き起こされたことも示唆している。リゾート法成立の前段階として、85年に自民党の若手議員でつくる「自由主義経済推進機構(FFS)」<sup>2)</sup>の「緑陽日本構想」にあるようなリゾート提言や、各県知事で「大規模リゾート建設促進協議会」の設立があり、また法制定と同時期に閣議決定された「四全総」でリゾート整備が戦略プロジェクトの一つに位置づけられており、この流れの中、リゾート法を契機に内需拡大・地域活性化の鍵としてブームが広がったと推測できるのである。

したがって、このようなブームが起きるほどリゾート政策が求められたのは何故かとい



うことを考えるためには、80年代の、特にリゾートを最も早く提唱した「緑陽日本構想」当時（85年前後）まで溯ってみなければならない。

②日本経済と「経済構造調整」 80年代前半の日本経済は、他の先進諸国同様石油ショックによる構造不況に見舞われ、その脱却のために政府は構造不況業種の過剰設備廃棄と高付加価値業種への転換を「積極的産業調整」として奨励していった。ところが自動車・電機など一部特定商品の米国向け輸出ラッシュと米国における企業の多国籍化・産業空洞化の進行は、日米貿易収支を大きな不均衡に陥れたうえ、購買力平価をはるかに上回る「円高」を作り出すことになった。さらに85年の「プラザ合意」以後円高・ドル安がすすみ、日本国内の生産活動停滞・産業空洞化が懸念されるようになった。

こうした流れの中で、86年の「前川レポート」に代表される「経済構造調整」政策が進められることになった。ここでの基本政策は、「国際的に調和の取れた産業構造の転換」をはかる、つまり従来の個別産業調整にとどまらず、「経済政策及び国民生活のあり方を歴史的に転換」＝日本の経済構造そのものを改造するというものである。具体的には①規制緩和による内需拡大、②積極的産業調整・直接投資の促進・農産物自由化、③市場開放と製品輸入促進等が掲げられ、これに沿った形で日本経済の構造転換が図られることになる。

例えば87年に出された「新前川レポート」<sup>3)</sup>では、85年から2000年にかけて農林水産業・鉱業で168万人（32%）・素材型製造業で92万人（29%）が減少する一方、知識・サービス生産部門で675万人（41%）も増加すると予測している。これに従えば、将来の雇用機会が、知識・サービス部門の立地拠点である大都市では増加するものの、農林水産・鉱業及び素材型製造業の拠点である地方では減少することになるのであるが、こういう流れを推進することが、構造転換を進めるうえでの「積極的対応」だとする姿勢をしめしている。

③リゾート政策の登場と地域振興 80年代後半に、国民経済レベルでの「平成景気」の陰で地域経済レベルでの東京一極集中と地方の衰退という二極分化をもたらしたのが、このような貿易不均衡是正を目指した「構造調整」政策であった<sup>4)</sup>。そしてリゾート開発もまた、そうした「構造調整」政策の重要な一環であったことに注目すべきである。

「経済構造調整」政策を前提とする四全総にも盛り込まれたリゾート政策の目的は、①ゆとりある生活の実現、②第三次産業中心の地域振興、③民間資本活用による内需拡大等にあるといわれている<sup>5)</sup>。その理由として、国民の価値観の変化にたいする対応・産業構造の転換・対米貿易黒字の是正が挙げられている。しかしリゾート政策の実際の主眼は、①の社会（余暇）政策でも②の地域政策でもなく、③の産業政策にあったのではなかろうか。

例えば、①の場合、労働時間短縮は現実には進んでおらず、その改善の兆しは一向に見

られていない。また②にしても、これまでは、三全総後の地方振興策としてテクノポリスや一村一品運動が試みられてきたが、前者は情報・中枢管理機能の東京集中によって、後者は全国に同一の「一品」の普及、競合により、いずれもうまくいっていない。さらに60年代以来再び過疎問題が深刻化する中<sup>9)</sup>、苦悩する自治体にとって、リゾートは地域活性化のまさに「最後の手段として (IN THE LAST RESORT)」映ったにちがいない<sup>7)</sup>。しかし、バブル崩壊後の各地の開発現場の実態からもわかる通り、リゾート開発は、地域振興よりも、リゾート資本や不動産資本にとってのビジネスチャンスを拡大したものに他ならなかった。したがって、リゾート開発政策の現実の力点は、内需拡大を目指した産業政策にあったといえよう。そこで次に、リゾートブームの立役者であるリゾートビジネスの動向について検討してみることにする。

## 〔2〕 リゾートビジネスは何をねらっているのか

①空前のリゾート市場 近年の「リゾートブーム」は、1970年代前半の列島改造ブーム以来2度目のブームである。しかし石油ショックのため一過性のものに終わった前回に比べ、今回は社会・経済環境がリゾートにとって「追い風」であると言われ、しかもレジャー・リゾート以外の業種が積極的に参入を図った。ここでは、企業の動向に焦点を当てて「リゾートブーム」の背景を明らかにするとともに、リゾートビジネスの諸特徴を挙げることで企業の参入のねらいを浮き彫りにしようと思う。

その前に、リゾート市場規模の予測と開発主体である企業の動向について、触れておくことにする。まず、野村総研の出したリゾート市場規模は、86年国内市場2.1兆円・海外市場0.3兆円の計2.4兆円、そして2000年は国内9.6兆円・海外2.4兆円の計12兆円であった。これを他の産業と比較すると、リゾート市場は、86年の時点で既に事務用機械・造船と肩を並べており、2000年には重電機械や精密機械を上回り、繊維や電子計算機に匹敵し、代表的な成長産業である事務用機械を平均成長率(12%)で上回ると予想された<sup>8)</sup>。さらに実際の事業のほうも活発で、三菱総研によれば、89年段階で事業化段階と計画・構想段階を合わせたプロジェクト数は、首都圏に近い関東や中部を中心に、また県レベルでは沖縄を筆頭に約850もある<sup>9)</sup>。

②リゾート市場への一斉参入とその背景 このように、リゾートは将来性豊かな産業とみなされていた。内需型産業であるリゾートは、円高の進行で衰退した輸出型産業に代わる「新しい力強い経済の牽引車」<sup>10)</sup> という共通認識があったからだろう。その現れとして、今回の「ブーム」の場合、レジャーホテルや建設・不動産などリゾートに縁の深い業種の他に、鉄鋼・造船のようにこれまで全く無縁のものまで様々な業種が参入した。

野村総研の調べによると、一部上場企業（銀行・証券・損保・レジャーセクター除く）の全1,042社中、実に122社（12%）が何らかの形で参入を図っており、業種別では、運輸・建設・不動産（1/3の割合）をはじめ、鉄鋼・造船（輸送機械）・セメント（窯業）などの重厚長大産業（1/7）や総合商社（4/5）が目立っている<sup>10</sup>。加えて二部上場や未上場の地方中堅企業も地域活性化による相乗効果を狙って参入し、リゾートブームの一端を担っている。

こうした幅広い分野からの新規参入の狙いは、①成長性高い新規分野への進出（またはリストラクチャリング）、②本業との相乗効果、③遊休資産の有効活用、に整理できる。

主な参入業種を具体的に見ていくと、建設受注・販売に加えて直接運営によりノウハウの蓄積をめざす建設・不動産や、同グループの不動産・ホテル事業と組み沿線開発を軸とした大規模開発を展開している運輸は、②の本業との相乗効果を期待しての参入である。総合商社は①や②をねらった参入であり、建設・不動産事業や事業のコーディネート力を生かして、自治体や他業種との共同事業を展開している。鉄鋼・セメント・造船は、不況からの脱出・経営多角化、つまり①の企業の再構築をねらって、また③の工場跡地などの有効活用をねらっての参入である。さらに79年に日本プロジェクト産業協議会（JAPIC）を結成した本業種は、これまで一貫して民活による都市再開発に積極的であった点に注目すべきであろう。基礎素材が不可欠な都市再開発は重厚長大産業の活躍の場であり、それと同種のリゾート開発は、都市再開発の「地方版」としてJAPICの戦略対象となったのである。

③様々な事業戦略とその問題点 しかしながらリゾート事業はいくつかの危険性も孕んでいる。以下ではその内の代表的なものを挙げて、それでもなぜリゾートが「有望」なのか、その辺の企業側の狙いについて述べていくことにする。

リゾート事業は、初期投資負担が大きい上に、通年の施設利用収益が少ないため総資産回転率が低く、施設運営が難しいといわれる。こうした問題の解決策として、会員制、それも預託金会員制<sup>10</sup>の導入が特徴的である。関連ビジネスの中では分譲型マンションや会員制ホテルが、娯楽施設ではマリナーやゴルフ場が最も有望だという企業回答は<sup>10</sup>、こうした施設がいずれも早期に資金回収できるという利点があることを証明している。「預託金会員制」とは、開発業者が会員から一時的に金を預かる代わりに施設利用権を優先的に与えるものである。「預かり金」なので無利子・無担保の借金にかわりなく、いくら集めても税金は一切かからない。一方顧客同士で会員権市場が成立し、預け金額よりも市場での相場が上回れば、預託金の返還を求める会員はおらず、業者は半永久的に返済せずに済む。この瞬間に「無税の収益」が「擬似的に実現」し<sup>10</sup>、さらなる資本投下への道が容易



に開けてくるのである。業者にとってはまことに都合よくできた制度と言える。

開発現場で展開されている画一的な開発は、専らこうした資金回収面の論理が貫かれた結果である。この論理が徹底されれば、「開発収入」獲得のためだけに施設が作られ、地価高騰や生活環境の悪化など、開発地域の発展を阻害することにもなりかねない。

さらに、国内リゾートの供給過剰や国内より割安の海外リゾートとの競合という問題に対して、ハワイやオーストラリアを中心に本格的に海外進出するようになったのも、今回のリゾートブームの大きな特徴の一つといえる。

海外進出の背景には、円高が定着して、海外旅行者が増え投資金額面のメリットが大きくなったことがある。そして国内に比べ低地価であることや、国内の乱開発に対する反対運動の影響から、開発余地のある海外へリゾートやゴルフ場の「輸出」が活発になっている。ある調査による1社平均の投資見込額は、90年～95年が国内274億円・海外237億円であるのに対し、95年～2000年は国内319億円・海外366億円と海外重視に変わっている<sup>10)</sup>。これは、国内の事業を海外も含めた多くの事業の一つとみなし、事情が悪化すれば現場から撤退しようとする企業側の姿勢を示している。しかしその場合、「最後の切り札として」リゾートを受け入れる地方には、混乱だけが残ることになりかねない。リゾート企業は栄えても、国内リゾート地が海外との競争に敗れ、スクラップされるかもしれないのである。

最後に第三セクターについて述べておきたい。企業は法規制・地元との摩擦をリゾート開発の障害と考えており、行政に対する規制緩和や社会資本整備を強く期待して<sup>11)</sup>、地元自治体と第三セクターを設立することが多い。そこには「『地元主導の開発構想に乗ることで土地取得や地元との交渉などの負担が減る』ことの利点」<sup>12)</sup>があるのである。したがって、第三セクターをめぐって、地元主導の開発かあるいは企業主導の開発かの対立が展開されることになり、また企業と自治体との癒着の問題も生まれてくることになる。

1) 日経テレコムによる。

2) FFSは、88年に「自由社会フォーラム (FLS)」に改称した。

3) 「前川レポート」の正式名称は「国際協調のための経済構造調整研究会【報告書】」であり、「新前川レポート」は「経済構造調整特別部会報告：構造調整の指針」である。

4) 三浦晋「産業【空洞化】と地域経済の変動」、『経済』、89年11月号、59～63頁を参照。

5) 「総合保養地域整備法」の「基本方針」(昭和62年10月15日公表)の、「1.意義及び理念」による。

- 6) 現在の過疎＝「新過疎」については、宮本・横田・中村編『地域経済学』有斐閣、1990年、314～317頁参照。
- 7) こうした地域では、地域活性化のためにリゾート施設という「モノ」の誘致が重大問題なのであり、リゾート政策の背景にある、国民の「モノ」の豊かさから「心」の豊かさの追求への変化とは逆の思考が働いていると言える。
- 8) 野村総合研究所『2000年のリゾート産業』野村総合研究所、1989年、33～35頁。
- 9) 三菱総合研究所・大八木智一編『リゾート事業戦略』清文社、1990年、40頁の図表1・17参照。
- 10) 日経産業新聞編『リゾート“夢開発”の現場』日本経済新聞社、1989年、10頁参照。
- 11) 野村総研、『前掲書』、41頁参照。
- 12) この他に会員制には、不動産所有権を含む共有会員制もある。
- 13) 日経産業新聞編、『前掲書』、194～197頁。
- 14) 大谷毅『リゾートビジネスの構図』第一法規、1991年、132頁。
- 15) 『日経リゾート』、90年1月8日号の「リゾートビジネス100社調査」。佐藤誠『リゾート列島』岩波書店、1990年、139頁による。
- 16) 日経産業新聞編、『前掲書』、201頁の図5－6・5－7による。
- 17) 同上、199頁。

## 2節 リゾート法とその問題点

先にみたような政界や財界の政策意図に沿うかたちで、1987年5月、総合保養地域整備法（いわゆるリゾート法）は成立した。しかし、その成立過程は極めて簡単なものだった。1985年7月に自由主義経済推進機構が「緑陽日本構想」を発表して大規模リゾート整備構想を提言して以来、翌年10月には自民党国会議員155名が「大規模リゾート建設促進議員連盟」を結成、11月に全国47都道府県が参加した「大規模リゾート地域整備促進協議会」が発足、12月に金丸副総理の私的諮問機関である「民間活力活用推進懇談会」が「地方における民間活力活用の推進方策について」の中でリゾート開発推進などを提言した。

こういった一連の動きに呼応して、各省庁がリゾート構想づくりに乗り出し、国土庁、建設省、運輸省港湾局、運輸省観光部、通産省、農水省、自治省、環境庁による7省庁8構想が出されたが、自民党の議員連盟の動きや西武グループ社長等財界のバックアップのもとに一本化され、87年3月、売上税論議が沸騰する第108国会にリゾート法案として提出されたのである。そしてこの法案は、参議院先議で衆参両院それぞれ1日というスピー

ド審議の結果、自社公民の賛成を得て、5月22日成立、6月9日公布施行された。当時同法は、国会上程時マスコミでもそれ程注目されなかったが、売上税国会のため他の法案が軒並み一括処理されたという事情のほかに、そのもたらすであろう大きな影響が当時は看過されていたからであるとも言われている<sup>1)</sup>。こうして成立したリゾート法の構造および問題点について、以下考察する<sup>2)</sup>。

## 〔1〕 リゾート法の構造

全15条から成るこの法律は、以下の3つの部分に分けることができる。

①目的および対象 まず、この法律の目的、定義、およびリゾート開発の対象となる地域の概要を示した、第1条から第3条がある。第1条によるとこの法律は、「良好な自然条件を有する土地を含む相当規模の地域である等の要件を備えた地域について、国民が余暇等を利用して滞在しつつ行うスポーツ、レクリエーション、教養文化活動、休養、集会等の多様な活動に資するための総合的な機能の整備を民間事業者の能力の活用に重点を置きつつ促進する措置を講ずることにより、ゆとりのある国民生活のための利便の増進ならびに当該地域およびその周辺の地域の振興を図り、もって国民の福祉の向上ならびに国土および国民経済の均衡ある発展に寄与すること」を目的としている。つまり、第2条で定めるようなリゾート施設（特定施設）を、相当程度大規模な空間を利用する形で、民間の活力を導入して建設することによって、国民の余暇生活の充実と地域の振興というニーズに応えようとするものであると言える。

そして、その地域の要件として、①「良好な自然条件を有する土地を含み、かつ、特定施設の総合的な整備を行うことができる相当規模の地域」、②「自然的経済的社会的条件からみて一体として第1条に規定する整備を図ることが相当と認められる地域」、③「特定施設の用に供する土地の確保が容易であること」、④「産業および人口の集積の程度が著しく高い地域であって政令で定めるもの以外の地域」、⑤「特定民間施設の整備の状況および見込みならびに国民の利用上必要な立地条件からみて相当程度の特定民間施設の整備が確実と見込まれる地域」の5つが第3条に定められている（特定地域）。このうち、①の相当規模とは、後にこの法律によって示された「基本方針」によると、「原則としておおむね15万ヘクタール以下」となっている。またリゾート法では、開発の行われる地域の中でも特に中心的地域として「重点整備地区」を定めることも指定しているが、その要件は、①リゾート施設が「一体的・総合的に整備されることが相当と認められる地域」、②「各重点整備地区間について、交通条件の整備が成されているか、またはその整備が見込まれていること」、③原則として、おおむね3,000ヘクタール以下の隣接した地域であっ

て、箇所数は、数箇所程度」の3つであり、原則として市町村の字を単位として設定される。

②地域指定の手続き 次に、第4条から第7条が定める、リゾート法によるリゾート開発の行われる地域の承認のための手続きに関する部分がある。これによると都道府県は、リゾート法を所管する主務大臣（国土庁長官、農林水産大臣、通商産業大臣、運輸大臣、建設大臣、自治大臣）の定めた「基本方針」に基づいて、リゾート開発のための「基本構想」をつくり、主務大臣に承認を申請、承認が下りたところでリゾート地域として様々な施策が行われることになる。「基本方針」とは、リゾート整備に当たっての基本的な事項を指摘したもので、リゾート法の施行された直後に主管6省庁の告示として出されている。「基本構想」には、リゾートとして整備しようとする特定地域とその中心となる「重点整備地区」を示し、具体的な構想を提示することになっているが、その前に都道府県は、国土庁を事務局として主務官庁から構成される「総合保養地域整備推進連絡会議」に「基礎調査」を提出し、「構想の熟度」、「地域要件該当性」の事前審査を受けなければならない。「構想の熟度」とは、民間事業者による具体的な整備計画が存在するかなどをみることによって、この構想の実現性を担保しようとするものである。

③優遇措置 最後に、「基本構想」が承認を受けた地域内で行うリゾート開発に対する優遇措置を定めた第8条から第15条がある。この法に定められた優遇措置は、「民間事業者に対する支援措置」と「地方公共団体に対する措置」の2つに大別されるが、前者の中には、税制上の特例措置、資金面の支援措置、規制緩和措置があり、後者には、地方債等の特例措置、公共施設整備における措置が含まれている。

具体的には、民間事業者に対する税制上の措置として、①リゾート施設づくりを行う企業への法人税課税について初年度取得価格の13/100の特別償却を認める（国税）、②リゾート施設のために建物を新築した場合の特別土地保有税の非課税（地方税）、③リゾート施設の新增築のさいの事業所税の非課税と事業所税の資産割りの1/2減免（地方税）、④リゾート施設の不動産取得税、固定資産税の不均一課税（地方税）がある。資金面の援助としては、①政府系金融機関による低金利融資（日本開発銀行、北海道東北開発公庫による特別利子7.4%、国民金融公庫、中小企業金融公庫7.7%）、②地方自治体による企業への出資補助など、③地方自治体と企業の共同企業体である第三セクターのスポーツ・レクリエーション施設へのNTT無利子融資がある。

そして、規制緩和措置には、農地法や自然公園法、国有林野の利用規制、港湾水域の利用規制など各種規制の緩和が含まれる。例えば、従来農地法や農業振興地域の整備に関する法律で厳しく制限されてきた農地の用途転用は、リゾート施設の整備促進のため農水省



の指導の下、やりやすくなった。国有林野については、これまで乱開発の歯止めとなってきた林地開発の許可制度（各都道府県ごとの森林審議会へ知事が諮問した上、開発許可を下ろしている制度）をゴルフ場などの「森林保健施設」については諮問抜きで承認でき、また保安林の解除手続きが省略できることとなり、港湾水域については、沿岸部でのマリナーなどの海洋性レクリエーション施設づくりのため、水域の占有、工作物の設置についての許可をたやすくすることなどが求められたりしている。

また、地方公共団体に対しては、民間事業者のために地方税上の優遇措置を与えた分についての自治体の減収には地方交付税で補填措置をとる、民間事業者に対する資金的な援助についてもその経費は、地方自治体の歳出は地方債以外の歳入をもって当てなければならないと定めている地方財政法の例外措置として地方債の対象とすることができるとする、そして地方公共団体がインフラストラクチャを整備するのを国が援助するなどの優遇措置が定められている。

## 【2】 リゾート法の問題点

以上のように定められたリゾート法は、国会審議を十分経ずに成立したせいか、様々な問題点を内包している。ここでは、法そのものにまつわる問題点について、リゾート法全体の構造上の問題点と、そこに定められているリゾート法の運用方法の問題点について、リゾートの在り方といった観点から論じてみたい。

①構造上の問題点 まず、リゾート法全体が、こういったリゾート開発を生み出すかの構造上の問題について、リゾート法の目的と開発促進措置の面から指摘したいと思う。

リゾート法制定過程である参議院建設委員会の審議の中で、説明になった国土庁地方振興局長は、リゾート法の狙いとして以下の3点を挙げている。①「ゆとりある国民生活の実現を将来における自由時間の増大に対応して図っていくということ」、②「地域の活性化を従来の工業開発主導型に加えて、第三次産業を中心にした方策で図っていくということ」③「内需拡大を民間能力の活用をてこにして図っていくということ」。これは、リゾート法第1条に盛り込まれた目的と対応するものだが、「ゆとりある国民生活」は将来労働時間が短縮されてはじめて実現されるものであるから考察の外におくとして、問題は「地域の活性化」と「内需拡大」である。

ところで、この法律に予定されているリゾート開発は、開発対象として「相当規模の地域」を、開発主体としては民間事業者を想定している。このことは何を意味するか。「原則としておおむね15万ヘクタール以下」という大規模な地域の総合的整備を行うには、相当大規模な投資能力を有していなければならない、自然、開発主体は民間の大企業に限られ



る。大企業の豊富な資金が国内の地域開発に振り向けられるのだから、「内需拡大」に資することは間違いない。だが、はたして大企業資本による開発が「地域の活性化」につながるだろうか。従来その地域に発展してきた地場産業は、たいがい小規模で、外から大規模な資本が流入すればひとたまりもないことは容易に想像できるし、東京など大都市に基盤をおく企業が、利潤のほとんどを持ち出し、地域にたいする経済効果が少なく終わるということは、よくいわれることである。

しかしながらリゾート法は、この目的達成のための手段として、大企業以外に有り得ない民間事業者への数々の開発促進優遇措置によって成り立っている。「民間事業者に対する支援措置」にある税制、資金、規制に関する優遇措置のみならず、「地方公共団体に対する措置」についても、地方公共団体による民間事業者への支援措置や基盤整備などの資金について国がバックアップするということであり、直接・間接の別を除けばいずれも民間事業者の進出を容易にする措置に他ならない。しかも、その際に問題としてクローズアップされる確率の高い地元資本との調整について、この法律は何も予定していないのである。

このように、リゾート法はそもそも大企業による地域投資を支援するものであり、この法律をみかぎり、「地域の活性化」の主役であるべき「地域」の主体性が見えてこない構造になっている。そしてこの中で、大企業のために援助する以外の役割で、「地域」が担っているものがあるとすれば、それは地域指定の手続きに関する部分なので、次に、リゾート法上のこの制度の運用方法について検討する。

②運用方法の問題点 リゾート法についての「基本方針」が定められた以上、ここでの議論は「基本構想」の承認に至る手続きに関するものになるが、リゾート法の運用方法についても、その目的に照らして検討されなければならない。「基本構想」を最終的に承認するのは上記の6省庁の主務大臣であるが、「基礎調査」提出から合わせても、決定は6省庁に委ねられている。しかしながら、リゾート法の狙いの1つである「ゆとりある国民生活」についての議論は、先に述べたように労働時間の問題とは切り離して考えられない。労働時間の短縮についての管轄は労働省であるから、何らかのかたちでこのリゾート開発計画に労働省も参加しなければ、結局ハードの部分であるリゾート施設は建設されたが、肝心のソフト、つまり自由時間をこうした施設で過ごす客がいけないということにもなりかねないという問題点がそもそもこの部分の問題点としてあげられる。

しかしながらより大切なのは、「地域の活性化」について、はたして地元がどれくらいの主体性をもって参画することができるかということである。この点に関して、リゾート地域指定のための「基本構想」が、都道府県によって提示されることになっていることが注目されねばならない。というのも、「地域の活性化」をいう場合、その地域の経済を担っ

ている地場産業への従事者を含めた住民の幅広い参加があつてこそ、初めてその地域が産業を発展させ人をひきつけるような理想的な活性化を果たすことができるといわれているからである。ところが現行制度の下では、計画は行政官庁内部で策定され、都道府県議会や市町村議会には何の発言権・承認権も認められない。その結果、「地域」の住民が自分たちの意見を反映させる手段は市町村における各種の住民参加に関する手続きを踏むしかなく、それさえも、例えば景観に関する住民参加の議論のように賛否両論あるのが現状である。またたとえ、市町村が開発招致条項や景観保全条例を作ったとしても、法的拘束力の点からいえばそれ程の効果は期待できない。さらに、第三セクター会社を開発主体にした開発方式は、公共事業ではないために住民への情報公開や住民によるチェックはなしえないものとなっている。大企業である民間事業者による開発を予定しているこのリゾート法が、地元資本との調整をまったく念頭においていない以上、問題が起きた際に地元の利益を主張する手段を確保していないことは、「地域の活性化」に関するその地域そのものの主体性について、重大な手続き上の骨抜きになる可能性が多大にある。

結局、リゾート法はその狙いとする法構造そのものと予定する運用方法とが相俟って、「内需拡大」のみを狙いとする大企業本位の立法であつたとの勝りを免れ得ないのである。

- 1) 鈴木茂・小淵港編『リゾートの総合的研究—国民の「休養権」と公共責任—』晃洋書房、1991年、47頁。
- 2) 事実関係について『同上書』、大野隆男・佐々木勝吉・中山研一著『リゾート開発を問う』新日本出版社、1991年など参照。

### 3 節 リゾート開発の進行と住民

#### 〔1〕 リゾートは地域にどのような影響を与えるか

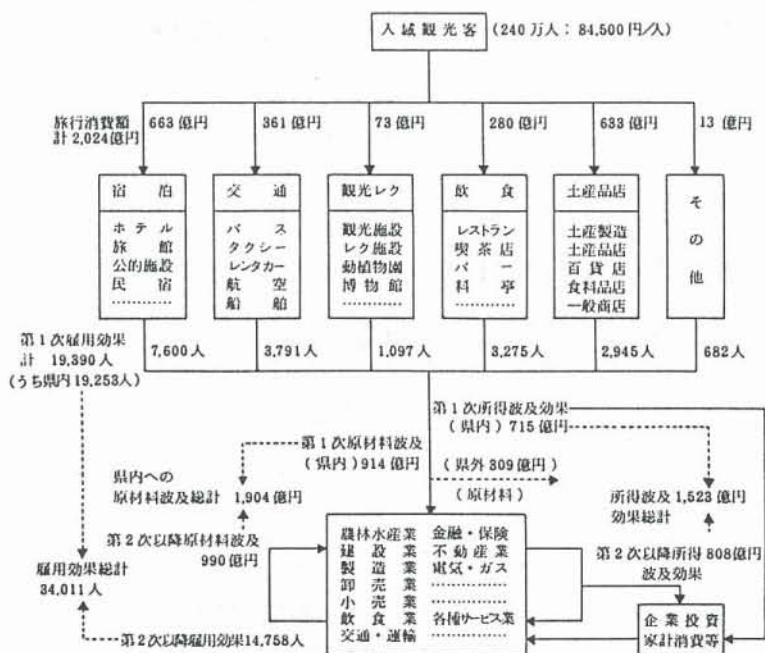
既に述べたように、リゾート法制定の狙いは大別して3つある。まず第一に、内需拡大によって経済構造調整に貢献することであり、第二に自由時間の増大や創造的な余暇志向の高まり等を背景としたリゾートニーズに対応することである。そして第三の狙いは、リゾート整備による地域活性化、魅力ある地域社会づくりということであるが、この節では最後の地域活性化の手段としてリゾートがどれ程有効かということを探ってみたい。

リゾート開発による地域開発効果は開発段階と運営段階との2段階で期待されている。第一段階の建設段階では施設の造成・建設に伴って、不動産建設・土木産業の市場が創出される。営業開始後の運営段階では、リゾート消費増大により、観光産業が活気づき、そ

れに伴って雇用効果・所得効果・税収効果が現われ、地場産業も活気づくことが期待されている。また、各々の相互作用によって地域の経済循環が高まっていく。

では、具体的にどれ程の地域経済波及効果があるのだろうか。ここでは、運営段階に絞ってリゾート先進地である沖縄を例に考察してみることにしよう。I-3-1図によると、リゾートにもたらす旅行消費額は、ホテル・旅館、土産品店、タクシー・バス・飛行機等の交通業者、レストランに支払われ、各々の収入になる。その額は総額2,024億円で県内総生産2兆2,000億の約9%を占めるが、大型リゾートホテルは自己完結型で地場産業との結びつきは難しい。次に、そこから原材料購入に回されたり、付加価値が従業員賃金・税金・企業利潤等に分配されたりする。原材料波及効果は第一次と第二次以降合わせて1,904億円とされる。原材料〈第一次〉の域内調達比率は74.9%と計算されているが、生鮮食品のほとんどは本土から調達している。地元の食料関連業者に集荷力が乏しく、ホテル側の示す条件を充たし得ない等の理由で契約打ち切りになっている例もある。リゾートホテルの場合、観光消費は、食材の県内調達に結びつきにくい。所得波及効果は一次・二次以降合わせて1,523億円とされる<sup>1)</sup>。

I-3-1図 観光収入の波及効果（沖縄県、1988年）



出所) 沖縄県観光文化局「観光収入の経済効果調査」  
(調査は㈲日本交通公社が受託)

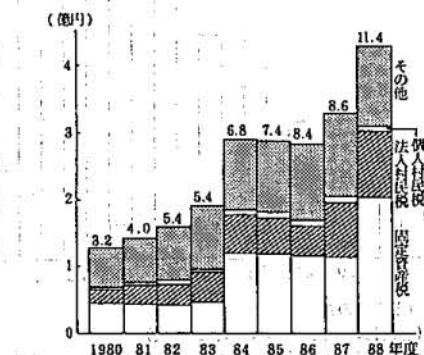
(資料) 九州経済調査協会『リゾートと地域経済』71頁

雇用効果は、第一次雇用効果がホテル・旅館をはじめ19,253人で、二次以降を合わせると34,011人〈県内就業者総数の6.8%〉にのぼる。しかし、管理職のほとんどが県外からの派遣で地元住民はゴルフ場のキャディ・ローン・キーパーにボーイ、ウェイトレス等、上級職には就けていない。それに、雇用効果といっても、最近の景気の拡大と共に各地方においても労働力不足であり、リゾート産業を振興させるためにはむしろ労働力の確保が大きな課題となるであろう。

次に、リゾート開発による税収効果を沖縄県恩納村を例に考察してみる。I-3-2図から明らかなように、1988年度の関係税収の合計は4億3,500万円で、1980年の3.4倍にもなっている。特に83年から84、87年から88年にかけて急増しているのは、大型ホテルが相次いでオープンしたためである。また、村の歳入合計に占める比率は80年度の3.2%から89年度は11.4%にまで増え、恩納村のリゾート依存度が年々増えていっているのがよくわかる。しかし、固定資産税が増えて役場の財政が豊かになったという理由で、国からの地方交付税が増収分の75%差し引かれるので関係税収が3倍になっても、自治体の税収はさほど増えていないことになる。逆に、大型ホテルのために、ゴミ問題・上下水道・高層ビル用の消防車購入等の問題が新たに生じ、自治体は増収以上に多額の出費を負担することになる。当然、住民福祉の低下につながることになるだろう<sup>2)</sup>。

現実に沖縄県で起こっている大きな問題点として、水問題と土地問題がある。沖縄県は慢性的な水不足で悩んでいるが、リゾートホテルの増加とともに上水道年間給水量は急速な伸びを示している。I-3-3図によれば、恩納村の1人1日最大給水量は2,221リッ

I-3-2図 恩納村のリゾート関係税収推移



- 注) 1. 「その他」は電気税、地方特別消費税(飲食税)、ゴルフ場利用税など。  
 2. 棒グラフ上の数字は歳入合計に占めるリゾート関係税収の比率(%)

資料) 恩納村

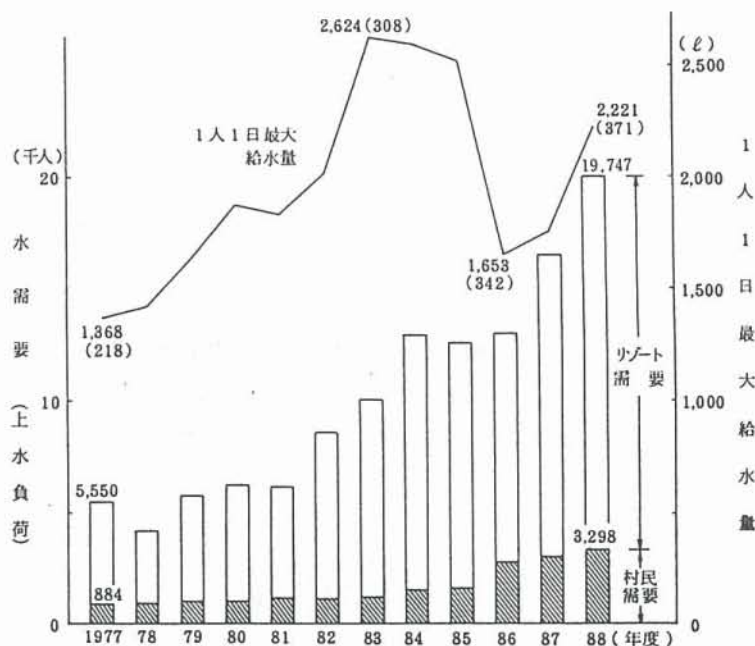
(資料) 九州経済調査協会『リゾートと地域経済』72頁



トルであり、隣の読谷村〈371リットル〉の実に6.0倍に達している。リゾート客1人の1日の水需要は村民1人の3.3倍にも及ぶ。今後、新規にホテルが約3,500室〈収容能力約1万人〉が計画されているが、これは新規に一日最大給水量で13,000から14,000トンの水需要があると推計されている。これだけの水量の新規確保がリゾート開発のスケジュールと合わせて可能なのか。水源開発の莫大な費用は誰がどのようにして賄うのか。自治体の負担は大きくなるばかりである<sup>3)</sup>。

もう一つの土地問題も深刻である。マンション建設ブームは沖縄県にも飛び火し、恩納村の89年度の地価の平均上昇率は宅地で10.6%〈88年度は1.9%〉と県内最高であった。新石垣空港建設予定地が2年で17倍にもなったり、沖縄県でも地価高騰現象が現われている<sup>4)</sup>。地価高騰により宅地がなく、公営住宅・公共事業にも用地確保が困難である。その他、ゴルフ場の農薬やリゾート開発に伴う自然破壊や海水汚染、日照権の問題等様々な問

Ⅰ-3-3図 恩納村の水需要と1人1日最大給水量の推移



- 注) 1. 簡易水道は除く(上水道のみ)  
 2. リゾート需要 = (恩納村の全上水負荷) - (村民需要)  
 ただし、全上水負荷は隣村・読谷村の1人1日最大給水量を用いて以下のように計算  

$$(\text{恩納村の全上水負荷}) = (1\text{日最大給水量}) \div (\text{読谷村の1人1日最大給水量})$$
 また (村民需要) = (恩納村の給水人口)  
 3. 「1人1日最大給水量」のグラフ中のカッコ内数字は、読谷村の値  
 資料) 沖縄県「水道概要」

(資料) 九州経済調査協会『リゾートと地域経済』74頁



題が生じてきている。以上のことは沖縄だけでなく湯沢や他のリゾート先進地でも同様の傾向が見られる。

## 〔2〕 バブル崩壊後のリゾート

1985年来の円高・構造不況脱出のための内需拡大政策という国家的要因と、金あまり企業、金融機関の投資探しの中、過疎化の進行を背景に地方自治体が地域開発の一環として大型余暇時代到来の名のもとに奔走したリゾートブームが87年のリゾート法に触発され、今や、リゾート計画の対象面積は国土の1/3にも及ぶ。しかし、バブル経済の崩壊後、リゾートへの見直しが進むなか、大企業のリゾート計画が構想見直しや断念、不動産関連で急拡大しリゾート開発に乗り出した会社が倒産するケースも出てきた。この節では、バブル崩壊後のリゾート開発の進行状況をみていきたい。

リゾートマンションが中心の不動産リゾートも不動産融資規制から資金手当てが厳しくなり、さらに地価高騰と金利上昇がリゾートの収益計画を狂わしている。またゴルフ会員権やリゾートマンションは投機目的で買われることが多かったので、バブル崩壊後は売れ行きが落ちている。この結果、リゾート開発への投下資本を早期に回収する手段として欠かせないゴルフ場、ホテル、マンションの販売が封じられ、当初描いていた収益計画が狂い、リゾート事業に名を借りた土地投機目的の企業は撤退あるいは倒産し、第三セクターが解散に追い込まれたりしている<sup>5)</sup>。

その例として福島県いわき市でリゾート開発を手掛けていたナナトミがある。1口1億円以上という会員制リゾートクラブ「ナナトミクラブ」はゴルフ場などスポーツ施設や15階建のホテルを備えた高級リゾートであり、ナナトミはナナトミクラブを計画していたが、1月16日に東京地裁に和議を申請した。その時点で1,000億円が投入され工事は95%完成していた。その後、「ナナトミクラブ」を関連会社である飛鳥建設が買収し、棚ざらしだけは避けられた。ナナトミのような、バブル環境下で拡大を続けてきた企業はバブル経済の終焉と共に、膨大な金融負債が経営基盤を揺るがしている（『日本経済新聞』1991年3月11日付）。

その他、JR西日本が石川県等と共に出資した第三セクターが石川県河内村でゴルフ場を造ろうとしたところ、農業汚染を心配する地元の強い反対でリゾート法の指定を受けた地域では初めて計画を断念している。また丸紅が和歌山県田辺市に「田辺湾総合リゾート開発計画」を発表したが依然として進展が見られない。全国的な地価高騰の影響もあるが丸紅が提示した地価と地権者の思惑が大きくかけ離れていて、用地買収が全く進んでいない<sup>6)</sup>。逆に、紀伊半島の東端の尾鷲市は、マリーナ、ゴルフ場が計画されている三木里地

区に、JR紀勢線三木里駅前から、道路を建設したり、市道の先の海岸に色鮮やかなタイルをしき詰めた階段式の防波堤を造ったりして企業が進出しやすい環境づくりをしているが、大阪、名古屋から遠いという理由で企業の進出はまだ1件もない。首都圏を中心に成功している例として群馬県川場村は第三セクター方式のスキー場で息を吹き返した。二年前の観光客は以前の2倍に増え、群馬県はリゾート法で国に承認された44プロジェクトのうち、13が完成している（『朝日新聞』1991年7月14日付）。

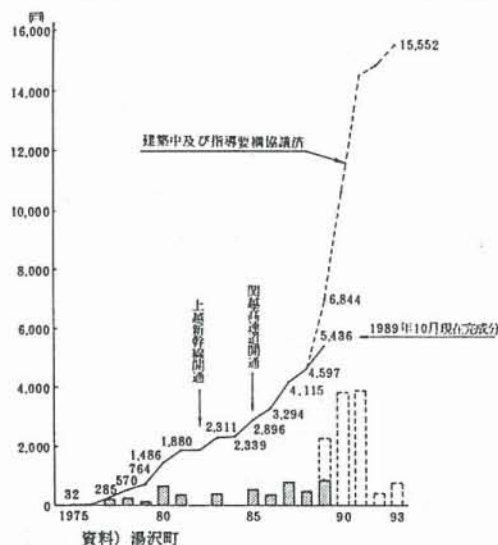
リゾート開発は、投機色が強く、バブル崩壊後あまり目立った進展はなかったが、今年1月不動産融資規制が解除されて不動産業が息を吹き返すと、リゾート開発が進むのか、今後の動向を探りたい。

### 〔3〕 今後のリゾート開発の在り方 〈湯沢と湯布院を手掛かりに〉

湯沢町は新潟県の最南端に位置する人口1万人弱の温泉町で、これまでは苗場をはじめスキーの町として知られていた。82年の上越新幹線開通〔東京まで75分〕、85年の関越自動車道の開通〔同2時間〕により、町の立地条件が大きく変化し東京マネーの流入により急速なリゾートマンション建設ブームがやってきた。85年からは建設が急増し、89年10月段階で29棟5,436戸を数え、予定では、93年度までに総数は63棟15,552戸に達する見通しである（Ⅰ-3-4図）。

建設が特に集中した岩原地区では、地価が86年の坪15万円から3年間で10倍にも跳ね上

Ⅰ-3-4図 湯沢町におけるリゾートマンション建設動向



(資料) 九州経済調査協会『リゾートと地域経済』75頁

がった。地価上昇に伴って固定資産税も急増しているが、上下水道や道路・公園等の整備と消防・ゴミ処理に頭を悩ます湯沢町の社会的費用は増税分だけではとてもまかなえない<sup>7)</sup>。

これらのリゾートマンションは投資目的で購入することが多く、マンションラッシュとなった湯沢町はゴースタウン化している。町民アンケートでは、80%近い町民が自然環境が守れないなら開発はすべきではないと考え、63%の人がこれ以上のマンション建設に反対している<sup>8)</sup>。

行政も住民も問題意識を明確にする以前に事が進行してしまったということもあるが、早い時期からマンションに対する姿勢をはっきりさせていれば、指導要綱も効果があり、これだけの乱立にはつながらなかっただろう。

湯沢は資本優位で開発が進んできたが、これとは対照的に大分県湯布院町では住民と地元観光資本の結束により、独自の町づくりで成功している。湯布院でもやはりリゾート開発の波が来ていて、以前からあった条例で防戦に努めたが、次々と開発に関わる案件が提出された。そこで、町議会ではリゾート開発の問題が厳しく指摘されると町長が新条例の策定を宣言した。湯布院最大の資源である自然と景観を守るため「成長の管理」という新しい理念のもとにつくられた環境条例「潤いある町づくり条例」である<sup>9)</sup>。

また旅館組合が業界の仲間固めをし、観光協会と共同で総合事務所を創って、大手リゾート資本に対抗している。地元は一体となって、9階建リゾートマンションの計画を4階に変更させることに成功した<sup>10)</sup>。

自然を活かした健康で明るい温泉地づくりを目指した湯布院町は、温泉宿泊者数を70年の31万人から88年には72万人ものにのぼしている。だが、ここにきて問題も生じている。条例ができると、それを法的にクリアした外部資本が次々と流入し、町づくりの流れを住民主導で再強化する必要が出てきている。

とはいえ、湯沢と湯布院との対比でいえば、湯布院は全国的に資本優位なリゾート開発がすすめられる中、地域住民、地元業者の意志で身のたけに合った多様なリゾートづくりもできることを示してくれている。さらに条例などの法的整備だけでなく、住民の町づくりへの積極的参加が、いかに重要であるかを示している。湯沢と湯布院の対照性は、地域住民が自分達の住む地域の開発にどれだけ積極的に関わり、外部資本依存ではなく、自発的な開発努力と外部資本のコントロールをどれだけ行ったかによって、生じたといえる。では、この様な視点から丹後のリゾート開発を見るとどうなっているだろうか。次章以降で詳しく検証することにしよう。

- 1) 九州経済調査協会『リゾートと地域開発』1989年, 70頁。
- 2) 同上, 72頁。
- 3) 同上, 74頁。
- 4) 三木健『リゾート開発 - 沖縄からの報告』三一新書, 1990年, 123頁以下参照。
- 5) 『週刊ダイヤモンド』, 1991年4月6日号, 36頁。
- 6) 同上, 40~41頁。
- 7) 佐藤誠『リゾート列島』岩波新書, 114頁。
- 8) 『ジュリスト』, 1991年2月15日号, 29頁。
- 9) 同上, 30頁。
- 10) 九州経済調査協会, 『前掲書』, 91頁。

## Ⅱ 京都府の丹後リゾート開発構想

本章では「リゾート法」に基づく「特定地域」に指定された、京都府丹後地域を素材に、リゾート開発計画策定の法的な主体である京都府の計画策定過程と計画の内容を明らかにしてみたい。

リゾート開発を研究するにあたり、調査対象地として丹後地方を選んだ理由は、まず資料の収集が容易であると考えたからである。京都府がリゾート開発計画の対象としているのは丹後地方だけで府にその資料が多くあることが予想されるし、また距離的にも京都一宮津間が特急を使えば約2時間足らずであり実地調査も行ないやすい。さらに丹後地方が、地場産業の衰退が著しく人口減少が続いている典型的過疎地域であることも、リゾート開発と地域振興という論点を深めるには絶好の素材と考えた。

1節では、丹後地方の地域特性について述べている。丹後のリゾート開発計画を取り上げる前に、この地域が社会的・経済的にどのような状況下におかれているかを認識することが不可欠である。このことによって丹後がなぜリゾート開発の対象地になったかも浮き彫りになると思われる。

次の2節では、丹後リゾート計画の策定段階を中心にその経過と計画の具体的内容を整理している。リゾート法に基づくリゾート開発ではその策定主体は県や府であり、京都府においても府庁が中心になって丹後リゾート計画が策定された。また、府の策定経過との関連で丹後リゾート開発の企画会社として設立された第三セクター会社や、リゾート構想との明確な結合関係のもとで府主導の観光開発鉄道としての色彩が濃い北近畿タンゴ鉄道についても取り上げる。

最後の3節では、計画の実施段階を取り上げる。丹後では府あるいは第三セクター会社の策定した開発計画にしたがい、具体的に開発が始まっている。8地区に分けられた重点整備地区のそれぞれの現状とその問題点を明らかにする。

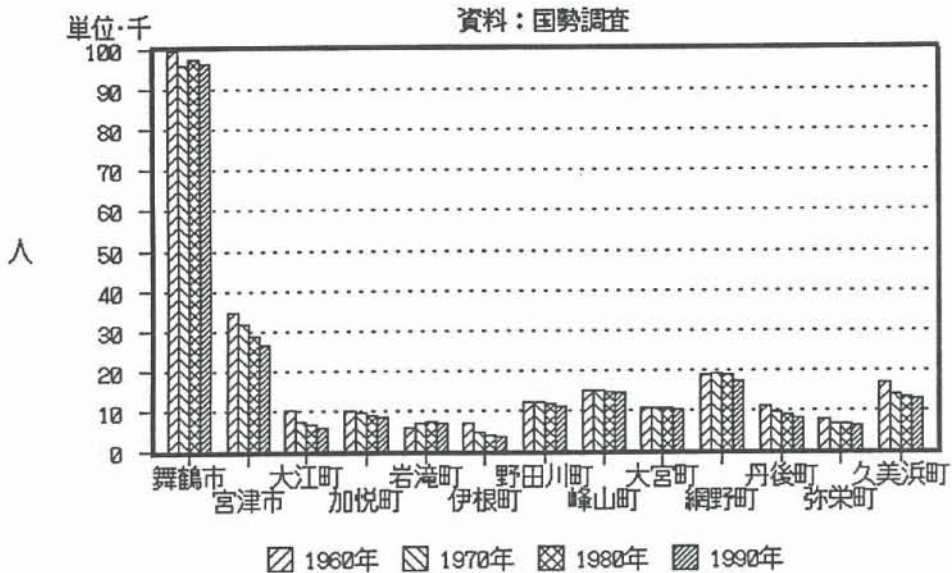
### 1節 丹後地方の地域経済

#### [1] 丹後の地勢・歴史

丹後地域は、Ⅱ-1-1図に示したように、丹後半島を中心とした2市11町からなる。市街地はいくつかの小都市に散在しているが、各市町に通勤・通学してくる者の数をみると<sup>1)</sup>、峰山町2,083人・舞鶴市897人・宮津市492人・岩滝町318人の順である。舞鶴市・宮



Ⅱ-1-1 図 丹後地域人口の推移



津市はそれぞれ独立した生活圏を形成していると考えられるが、丹後半島では峰山町が中心的な地位にあるようだ。また丹波の福知山市のそれは7,789人とはるかに多く、北近畿の中心都市として丹後にも影響を与えている。

丹後半島は中国山地の東縁に当たり、山がちで小平野・盆地が散在している<sup>2)</sup>。若狭湾にはリアス式海岸が発達し、舞鶴など天然の良港がいくつかある。

気候は「うらにし」に代表される日本海型である。春・夏は降水量が少ない。秋には「うらにし」と呼ばれるにわか雨が降り、脱穀作業の障害となる。降水量は冬に特に多く、大雪が降る。暖流の影響で寒さはそれほどでなく、京都府の中ではもっとも温暖。湿度は非常に高く、そのため織物を織ると糸と糸がしっかり結びついて、かたくずれしないものが出来上がる。冬の農家の副業として絹織物業が発展した要因のひとつである。

古代丹後は渡来人が帰化した先進地域であり、古墳や製鉄の遺跡などが残っている。また奈良時代から絹織物の産地であった。江戸時代には藩の保護もあり、「縮緬」がこの地域の代表的な産業となった。明治以降舞鶴市は軍港、宮津市は観光都市かつ奥丹後半島を後背地とする地方中心都市として発達した。戦後舞鶴市は引き上げ港に指定され、記念公園が今も残る。

復興するにつれ、京都西陣では都市化に伴う労働・土地不足が生じ、それに対応して丹後に下請け業者が形成した。以後好況不況を行き来しながらも織物業は丹後半島の基幹的地場産業としての地位を確立した。

## 〔2〕 人口の推移

丹後全般で過疎化が進んでおり、1990年の国勢調査では前回に比べ全ての市町で人口が減少している（Ⅱ－1－1図）。逆に65歳以上の人口は増加しており、65歳以上の人口の割合は<sup>3)</sup>、丹後全体で1965年に9.1%であったのが1985年には15.4%となった。京都府全体では1965年に7.0%、1985年には11.2%であり、それに比べ丹後の高齢化はかなり進んでいるといえる。それにともない、労働力人口の減少が顕著である。人口構成の動きから見ても、この地域の将来の見通しは明るくない。

## 〔3〕 産業の現状

①産業別就業者の推移 労働力人口が減少している中で、産業別構成はどうなっているだろうか。一～三次産業別に見ると、丹後全体で一次産業は激減、二次産業は高度成長期に増加しているものの1960年から1965年にかけてがピークで、以降減少傾向にある。これらに対し、三次産業は1965年以降確実に増加し、1980年以降は産業別就業者数のうち最大を占めている<sup>4)</sup>。

業種別の就業者数ではとくに際だつて多いのが製造業で、合計数は最大、しかも各市町に散らばっている。その多くは丹後縮緬の製造に関わっている。宮津市と半島各町における1事業所あたりの従業員数は3.6人であり、これは京都府の7.0人と比べるとかなり少ない<sup>5)</sup>。縮緬業は家族経営の小規模経営であるといえる。

合計数ではこの次にサービス業、農業と続く。目立つのは、宮津市の小売業・サービス業、伊根町の漁業などである。林業・不動産業は少ない。また出稼ぎも多いが、半数以上が杜氏として京阪神に働きに行く。

②高校生の就職先 労働力人口が減少している要因のひとつに若者の流出がある。ここではその実体を高校生の就職先から明らかにしてみよう。高校生の就職の管轄は京都府職業安定所であり、丹後では舞鶴市と峰山町の2ヶ所にある。それぞれの管轄は、舞鶴が舞鶴市、峰山は宮津市と半島各町（大江町は除く）であり、ここではその区分にしたがって述べる<sup>6)</sup>。

1990年の高校卒業者は舞鶴1,199人、峰山は2,024人いる。そのうち進学者（希望者も含む）はそれぞれ770人・1,013人であるが、丹後には大学はなく進学者は丹後を離れていく。大学を卒業して丹後に戻るものは少ないと予想される。

一方職業安定所紹介の就職者はそれぞれ308人、862人である。そのうち管外に出ていくものは舞鶴が155人・峰山が651人いる。地元を離れるものが進学者と管外就職者の和であ

るとすれば、その割合は舞鶴・峰山とも8割にもなる。

地元就職するものはそれぞれ153人・211人であり、卒業者のうち地元就職者の割合は舞鶴が13%、峰山が10%である。ここには安定所の紹介によらない就職者の数が入っていないが、それらが全て地元に残ったとしても2割に達しない。丹後では子を持つ人のほとんどが子供が家をでていく寂しさを味わっているのである。

#### 〔4〕 各産業の概況

①農林水産業 零細農家が多く、農家数は減少している。とりわけ専業農家・第一種兼業農家は大きく数を減らしている。水田中心ながらも狭小な耕地と冬の積雪から収入は不足がちであり、何らかの副業が必要で縮緬業形成に結びついた。大江町は縮緬との関連で桑園が多かったが、生産量は年々減ってきている。久美浜町などでは果樹園や砂丘を利用したすいかなどの栽培が多い。

人工林が少ないため林業は薪炭材の利用中心であったが、現在では需要がなく停滞していて、専業者はほとんどない。

漁業は舟屋で有名な伊根町などで沿岸・沖合漁業を中心に盛んであった。しかし、若狭湾岸を中心に好漁場を持っているにも関わらず、漁業は停滞している。それは後継者の不足と、乱獲による漁獲高の減少などのためである。その不振を補うため、養殖漁業の導入、機業の導入、あるいは内職や他の町への通勤などが行われている。

②丹後縮緬<sup>7)</sup> 縮緬とは絹織物の一種で、高級品であり、和服に主に使われている。丹後縮緬は、全国縮緬の生産高の7割を占める丹後地方最大の地場産業であり、工業製品出荷額を見ると、繊維は丹後では57%（1989年）で断然トップである。縮緬は丹後の基幹産業であることがわかる。

丹後縮緬の業界の特徴は、西陣の下請けの零細な問屋制家内工業である。また女性従業者が中心でかつ兼業者が4割、高齢化も進み平均年齢は51歳である。もともと農林水産業の副業として成り立ってきたことがはっきりと現われている。

副業程度で基幹産業としての役割が果たしてきたのは、丹後縮緬がこれまで非常に恵まれてきたからである。賃加工中心で西陣から機織り機を賃貸でき、しかも作ったものは西陣に確実に出荷できた。また西陣の織物業が都市化と共に衰退し、丹後に生産が移っていったため、競争相手もなかった。これまで自己拡大しようとする企業がなかったのもこういう状況下にあったためだ。

だが次第に不況の波が押し寄せてくる。オイルショック以降から現在まで慢性的な不況が続いている。丹後における繊維の出荷額の割合は1980年の77%から1989年の57%と地位

は低下している。1991年の生産実績は288万反で、前年比7.9%の減少である。ピークの1974年には1,000万反を越えていたことに比べると激減である。

不況に伴って、企業数・従業員数は共に減少し、産地縮小が進んだ。女性従業者はかなり減少したが、逆に男性従業者の数は増加した。これに伴い専業化も進んだ。生き残りのための設備投資が次第に大きくなり、副業程度では済まされなくなってきたためである。女性従業者の減少は女性の働き場が他にも選べるようになったことも影響している。またさらに高齢化も進んだ。

こういった不況の原因は国内の和服需要の減少と、輸入品の圧迫である。普段着として和服が着られることはもうなくなった。そして丹後縮緬は生糸・織物両方の輸入制限により輸入品に圧迫されている。生糸の輸入制限により国内の生糸価格は高騰して中国産の2倍の価格であり、それが製品価格を押し上げている。織物の輸入制限は長さの制限であり、そのため輸入品は単価の高い縮緬が増加した。近年は外国の技術も向上して国内産との品質差がなくなってきた。そのうえ製品価格が国内で1反1万2,000円のところが中国産は約7,000円と太刀打ちできず、経営努力は無意味にさえ感じられる。業界では不況打破のため、特に生糸の輸入制限撤廃を求めている。また洋装産地への転換の努力も続けられている。

丹後全体の工業製品出荷額の合計額は、1980年の1,958億円から1989年の1,704億円まで落ち込んでいて、縮緬の不況が直接現われている。縮緬業の停滞が丹後の経済に直結しているといえ、縮緬業の復活は丹後のためにも是非とも必要であろう。

③その他の工業 縮緬以外の工業は舞鶴市以外には少なかった。舞鶴市には軍港都市として明治中期から造船・兵器産業が立地した。旧全総時には近畿北部の基幹となる人口15万の港湾工業都市建設を目標とされた。舞鶴市は旧軍用地など工場適地が多く用水も市の西部を流れる府下最大の由良川から確保できるうえ、若狭湾岸の原子力発電所からの電力と良港に恵まれた好条件を有している。

舞鶴市には日立造船・日本板硝子・日之出科学、宮津市には日本冶金・グンゼの各工場が進出している。峰山町には電気機械工場や輸送用機械工場などが、任天堂や自動車メーカーの下請け企業として大きく成長している。そのほか近年丹後の各町に進出する企業も増えつつある。また、久美浜町には原子力発電所の建設計画もある。

④商業 不振の織物業や農業を補うものとして、観光業への期待が高まってきた。それに伴い商業も活発になってきたが、ここ数年は頭打ちである。これは観光客の滞在率の低さが主な原因であると考えられる。

商圏中心地指数は住民1人当たりの年間販売額を京都府全体と比べたもので、1を超え



ると商業が盛んであるとみなされる<sup>8)</sup>。これによると峰山町が1.2446と目立つ。これは地元のスーパーにしがき・マインに代表される大型流通店舗の存在によると思われる。そして舞鶴市0.9275・宮津市0.9655に比べ、福知山市1.1279も目立つ。丹後半島では峰山町・丹波北部から若狭湾にかけては福知山市が商圏の中心地となっているようだ。

⑤観光業 丹後観光の目玉と言えは日本三景の一つ天橋立であり、宮津市が観光の中心都市となっている。関西関東どちらでも関西の名所の一つに数えられており、その美しく神秘的な風景が観光客に人気である。もう一つの目玉は海水浴場である。舞鶴市から宮津市の由良・天橋立、伊根町、鳴き砂の琴引浜のある網野町などの半島部まで美しい浜が多い。その他にも美しい自然が残り山陰海岸国立公園・若狭湾国定公園に指定されている。また冬には、かにの味覚を求めて訪れる人も多い。丹後には、観光地として大きな魅力がある。地元の努力も手伝って、観光客は年々増加し、1988年には500万人を越えた<sup>9)</sup>。

ところが、この観光客の大半は日帰り客であり、宿泊客は少ない。原因の一つは、京阪神から日帰りで帰れるところにあるが、きつくいえば丹後が宿泊滞在したいと考えるほどの魅力に欠けているということである。シーズン中の観光客の多くは海水浴を楽しんでから天橋立を見て帰って行く。

またこれは決して宿泊容量が不足していると言うことを意味するわけではない。そうではなく宿泊施設がニーズに合わなくなってきたことがもう一つの要因だと言える。丹後の宿泊施設は民宿が中心であった。保健所の登録数によると、丹後の旅館数は京都市の約1/4であるのに、ホテル数は京都市の65軒に対し、丹後には4軒しかない<sup>10)</sup>。そのためリゾート開発が言われたしてからはホテルの建設計画が出される反面、民宿の経営数は減っている。

観光消費額は当然宿泊客の方が多い<sup>11)</sup>。丹後の観光客の京都府全体に対する割合は約9%であるのに、観光消費額は京都府全体の約3%であるに過ぎない。観光客1人当たり消費額も京都府全体で約9,000円であるところ、丹後では約3,000円に過ぎない。これは丹後の観光客の滞在率の少なさの現われであり、ひいては観光業の不調を物語っている。

したがって今のところ観光業は丹後地域の経済を支える産業とはなっていない。しかし不振の縮緬や農林水産業に代わるものは観光しか残っていないと府や丹後の市町では考えている。リゾート開発は観光業の不調を打破する一つの起爆剤と考えられ導入が進められることになったのである。

1) 京都府労働部職業安定課編『労働市場年報 平成元年版』、204頁・205頁による。1985年10月1日現在のデータ。

- 2) 地誌・気候・歴史は、日本地誌研究所編『日本地誌14京都府・兵庫県』二宮書店、1973年、198頁－225頁を参考にした。
- 3) 京都弁護士会編『シンポジウム丹後リゾートのあり方をめぐって 討議資料』1990年、74・75頁による。
- 4) 京都弁護士会編『前掲書』を参考にした。
- 5) 京都府『前掲書』、6頁。
- 6) この項のデータは全て京都府『前掲書』、81頁－106頁による。
- 7) この項は主に京都府繊維指導所編『丹後先染繊維物業界の現状と発展の方向』（1990年3月）を参考にした。データも1991年度以外は同書による。1991年度のデータは『日本経済新聞』（1991年12月29日付）による。
- 8) 宮津市編『第4次宮津市総合計画』1990年による。
- 9) 京都弁護士会『前掲書』、63頁による。
- 10) 京都府編『京都府統計書』、288頁による。1988年のデータ。
- 11) 京都弁護士会『前掲書』、64頁による。

## 2節 丹後リゾート開発構想の策定

### 〔1〕 丹後リゾート計画策定までの経緯

1987年、国会において総合保養地域整備法、いわゆるリゾート法が制定された。丹後リゾート構想はこの法律に基づいて策定され、1989年10月に全国で15番目に国の承認をうけたものである。

実はこの構想以前に京都府は1981年12月に策定した『第3次京都府総合開発計画』の中で丹後レクリエーション開発を構想していた。これは高度経済成長後、基幹産業である繊維産業や造船業が低迷し過疎化が深刻な問題となっていた丹後地域の新しい地域振興手段として、豊かな地域資源を生かした観光・レクリエーション開発をめざしたものであった。これを皮切りに、府は丹後地域の振興と府内の均衡ある発展をめざしさまざまな調査を行った。1985年には国の半島振興法による半島振興対策実施地域指定をうけて丹後地域開発計画を策定した。1987年4月には丹後地域2市11町村による京都府丹後リゾート整備促進期成同盟会が結成され、翌5月に国会でリゾート法が成立すると、6月には副知事をキャップとする全庁的推進会議を設置し、7月には丹後地域半島振興計画を策定、全国的なリゾート関連業者など約100社を対象に第1次アンケート調査を実施した。同年12月には地元企業を中心に約130社を対象に第2次アンケート調査を実施した。1988年1月には学識経験者、

関係団体、自治体、京都府などで構成される丹後リゾート推進調査懇談会が開催され、翌2月からはリゾート法に基づく基本構想策定のための調査段階にはいり、同年9月には基礎調査資料をまとめ国土庁に提出した。翌年4月には基本構想案の第1次案、7月には第2次案を提出し基本構想の承認申請を国に提出し、10月には基本構想が承認された。また府と2市11町、関係団体の代表によって丹後リゾート推進連絡協議会が設置された。1990年には具体的に丹後リゾートのプランづくりを行う第三セクターの丹後リゾート総合企画会社が発立され、現在にいたっている。

さて、これまで府議会ではリゾート問題に関してどのような議論がされてきたのだろうか<sup>1)</sup>。議事録を見てみると主なものでは、大企業の参入をねらっているリゾート法が地元産業振興に役立つか、美しい観光資源を守るか、国土庁に提出した開発の基礎調査資料の公開拒否などについて話し合われてきた。

京都府のこれらの問題についての回答は、多様な教養・文化施設の整備と共に、地域産業の振興、活性化を目的とし、また、自然環境の保全、農地等の適切な利用、地価の安定に配慮をすると答え、大企業の参加についてはリゾート法の趣旨からして、民間企業の参入がなければ成り立たないとしている。

また基礎調査資料の公開拒否については、「企業との信頼関係」を理由として公開をしないと答えているが、誰のため、何のために開発を行うのかを考えると公開すべきであると思われる。

## 〔2〕 丹後リゾート構想<sup>2)</sup>

ここでは府の資料に基づいて、構想の目的と概要について述べてみたい。府の目的は、高度経済成長後、基幹産業である織物業や造船業の不振、それに伴う過疎化、また天橋立というすばらしい観光資源がありながらおもに夏場にしか観光客が来ないという現状を考慮し、それらを一挙に解決する施策として新しい地域開発をすることにあった。

ことに丹後地域は、京阪神大都市地域と高速道路や鉄道網の整備により2時間圏となりつつあり、貴重で豊富な自然資源を活かした新しいリゾート地としての開発が地域の発展の主要な課題であると位置づけられた。丹後地域には日本三景天橋立をはじめとして四季折々のさまざまな表情を見せる豊かな海や海岸がある。また背後には兜山、世屋高原などの自然の豊富な山がある。

このように多様な風土の中でこそ、スポーツ、体験学習、保養などの多彩なリゾートを提供できるというのが府の説明である。また府は急速に進展する経済のサービス化・ソフト化、高齢化、国際化並びに余暇時代に対応した「創造性豊かな四季型・ネットワーク型

の近郊リゾート」を目指した整備を図るとともに、地域産業の振興、就業機会の拡大などを推進し、地域の総合的な発展を図るとしている。

国は総合保養地域整備法に基づく特定地域として丹後半島を中心とする舞鶴市、宮津市、大江町、加悦町、岩滝町、伊根町、野田川町、峰山町、大宮町、網野町、丹後町、弥栄町、久美浜町の2市11町村の面積127,793ヘクタール、人口235,557人（1985年国勢調査）の区域を指定した。この地域には天橋立、久美浜湾、丹後松島、大江山連峰、丹後半島高原部など特色ある地域が存在し、海と山を活用した四季を通じた多様なリゾート活動を演出し、一体的な整備によりユニークなりゾートゾーンとすることが可能な地域であるとしている。

特定地域の指定要件として、①良好な自然条件を有する土地を含み、かつ、特定施設の総合的な整備を行うことができる相当規模の地域、②自然的、経済的、社会的条件からみた一体性の確保、③特定施設の用に供する土地の確保の容易性、④相当程度の特定民間施設の整備の確実性の確保が必要であるとされたが、丹後の場合これらの点はどうかクリアしたのだろうか。まず①についてであるが、この地域は美しい海岸線を有しそのほとんどが国立公園及び国定公園に指定されている。また静穏な海域でマリンスポーツに適している点がある。内陸部は半島北部の起伏に富んだ山地、中央部の高原性の山地、豊かな森林資源を持つ大江山連峰などの多彩な山容がみられキャンプ、ハイキング、森林浴に適している。確かに自然に恵まれているのは確かだがこれらの資源を生かすも殺すも開発次第なのでその点を十分心得て開発をせねばならぬと思う。

②についてであるが、産業的には繊維産業、機械金属産業、造船業、農林漁業が基幹産業として発展してきた。また道路網、鉄道網の整備により京阪神大都市地域から2時間圏となり開発の可能性が高まっている。また気候的には日本海型気候で年間降水量は比較的多く冬季には積雪がみられるなど気候、風土にも共通性がみられると府では述べている。

③については、特定地域内は地域森林計画対象森林が約74%、農用地指定区域が約8%存在している。特定施設の用に供する土地の確保については、公用地利用、土地開発公社の活用などを図るとともに、地元市町の協力、さらには土地利用関係法令の適正な運用による調和のとれた土地利用調整を進めることで十分な土地の確保を図るとしている。また今後の投機的な土地取引による地価の上昇を未然に防止するために地価動向、土地取引状況の監視につとめるとともに必要に応じて国土計画法に基づく監視区域を指定するなど地価の安定に配慮するとしている。しかし、計画発表後の土地取引などの現状を見てみると、投機的取引による地価上昇や地元企業が手がけるリゾートマンション建設などによる景観破壊など、行政側の規制面に関する立ち後れがみられる。

④についてであるが、丹後地域は交通網の整備の遅れと観光開発の停滞があいまって発



展が遅れていたが、近年交通網の整備が進展するとともに今後はリゾート開発を推進するために公共施設の整備を積極的に推進するとしている。そのためこの地域においては、既存施設の集積に加え、民間事業者によるリゾート開発の動きが活発化し、今後とも民間事業者による特定施設の整備が確実に進展するものと見込んでいる。がどこにでもあるような施設ばかりが増えるのでは困るのではないだろうか。

次に整備を推進するにあたってのリゾートコンセプトについて説明する。府の構想では次の2つの方向を基本にしている。まず第一に、美しい海・自然と人と風土がもてなす安らぎのリゾートである。このなかには、①オールシーズン型の総合保養地域を目指すとする海と高原、雪と温泉、海の幸を生かした四季型総合リゾート、②歴史風土に包まれた遊びとイベントのリゾート、③地域の伝統工芸を生かした創造型リゾートが含まれている。

第二に、多彩で新しい活動を提案する近郊リゾートというコンセプトである。このなかには、①長期滞在はもちろん、京阪神大都市地域の住民の週末・反復型リゾートにも対応する総合保養地域を目指す近郊リゾート、②各重点地区における特色を生かし地区間のネットワーク化を進め地域全体を通じて幅広い滞在、リゾート活動を楽しめる総合保養地域を目指す多彩で新しいメニューを提供するネットワーク型リゾート、③良質なサービスと手軽に利用できる余暇時代のリゾートがある。

これらのコンセプトに基づいて整備を進めていくわけだが、その進め方は地域全体のリゾート開発の促進を図るため、京都府、関係2市11町村、主要民間事業者等で構成する第三セクター会社を設立し、府立大規模公園と提携して中核拠点を整備するとともに丹後リゾート全体のPR等を行うとしている。また道路、鉄道、バス路線等の整備を行い重点整備地区間の交通ネットワークの充実、リゾート地としての魅力を高めるためにイベントの充実を図るとしている。コンセプトの面では地域の資源の活用、環境の保全などが盛り込まれており、おおむね妥当であると思われるが、大切なのは計画具体化にあたってのその内容にある。

### 〔3〕 重点整備地区での開発計画<sup>3)</sup>

次に各重点整備地区ごとの整備方針について述べてみたい。府では、丹後地域を8つの重点整備地区に分けて整備を進めていくとしている。8つの重点整備地区（丹後リゾート圏域図参照）は次のとおりである。

①久美浜湾地区（網野町、久美浜町） スポーツ・保養のヘルシーリゾートゾーンと題して静穏な内湾、日本海を隔てる雄大な砂州が織りなす美しい景観のもと、海洋性スポーツ、野外活動や四季の食べ物、温泉等をいかした総合的なリゾートゾーンとし、丹後リゾー



トの西の拠点にするとしている。

②網野峰山地区（峰山町、大宮町、網野町、弥栄町） 丹後縮緬の工芸リゾートゾーンと題して丹後縮緬に関わる数多い施設を活用し、工芸の創作活動とともに地域産品や観光物産を紹介・販売、また鳴き砂で名高い琴引浜をはじめとする美しい浜辺を保全、活用するとともに、海水浴や日本海の四季の変化、グルメ、温泉保養、宿泊滞在が楽しめるリゾートゾーンにするとしている。

③丹後半島海岸地区（伊根町、丹後町） 豊かな自然の体験型リゾートゾーンとして、伊根の舟屋、青島、立岩、丹後松島などの風光明媚な丹後半島海岸地区や、天然鮎の宝庫として有名な宇川溪流などの海岸背後の原生的な自然を生かした自然体験型のリゾートゾーンを計画し、温泉や新鮮な海の幸を楽しむ健康・保養施設の充実を図るとしている。

④丹後半島高原地区（宮津市、岩滝町、野田川町、大宮町） 高原型のスポーツ・創作リゾートゾーンと題して丹後半島の尾根に広がる高原のさわやかな気候と日本海を遠望する景観、冬季の積雪などを活用して、草原と森と湖のリゾートゾーンを形成するとしている。また自由で自然な雰囲気の中で四季を通じて工芸・クラフトなどが楽しめる文化的創造的なリゾートとするとともに、スキー、テニスなどのオールシーズン型スポーツ拠点にするとしている。

⑤宮津湾岸地区（宮津市、岩滝町、野田川町、大宮町） 文化創造・保養の中核リゾートゾーンと題して、丹後リゾートの中核ゾーンとして、現市街地との機能分担を図りつつ、スポーツ、文化、温泉保養、宿泊や丹後地域全体を対象としたサービス施設、観光情報施設の整備を促進し、また宮津湾岸西岸においては、丹後リゾート全体を演出する地域としてイベント広場、文化・スポーツ施設、宿泊施設、ショッピング施設等を整備し、丹後半島高原地区と分担して創造的なリゾートゾーンを形成するとしている。

⑥由良海岸地区（舞鶴市、宮津市） 海と親しむ活動・コンベンションのリゾートゾーンと題して丹後リゾートの海の玄関口として、宮津湾岸地区との連携、機能分担を図りつつ、スポーツ、宿泊、コンベンション、都市サービス施設の整備を進めるとともに、海と親しむリゾートゾーンとし、また宮津ヨットハーバー、青少年海洋センターなど海洋活動施設の集積を生かしつつ、新たに宿泊施設、コンベンション施設や釣り場、水族館、海を望むスポーツ施設等を整備し、多くの海洋活動が楽しめる拠点にするとしている。

⑦大江山地区（宮津市、大江町、加悦町） 遊びとメルヘンの野外活動型リゾートゾーンとして、大江山連峰の裾野に広がる森林や鬼伝説といったユニークな風土、貴重なSL等を生かした野外活動施設等を整備し、野外活動を中心とした童話と遊びのリゾートゾーンとし、また丹後地域の遊園地的な遊びの拠点とするとともに酒吞童子などの伝説、史実

や古墳などの歴史的遺産を生かしたリゾート拠点、クラフト活動が行える創造体験のリゾート拠点にするとしている。

⑧舞鶴湾地区（舞鶴市） エキゾチックなハーバーリゾートゾーンと題して各種船舶、レンガ倉庫など個性ある港の風景とそれを望む丘と外界の海岸を活用し、臨海ファッション街、植物園や海洋性を含めたスポーツなど港を背景としたエキゾチックなたたずまいを感じさせるリゾートゾーンとし、港風景を活用し、対岸諸国や日本海沿岸地域等の物産や丹後地域の新鮮な水産加工品を提供できるレンガ倉庫を活用したショッピング街、ファッション街の整備を推進し、詩情あふれるヤング向けのリゾート空間を形成するとしている。

府ではこのような開発を進めるとともに、特定民間施設の運営にあたっての留意点として適正価格による質の高いサービスの提供、地域振興・活性化への配慮、家族単位の利用者、高齢者などが利用しやすい配慮などをあげている。しかし現在のリゾートにおける価格などを考えてみると庶民にとって適正といえるかどうか、また海外と比べて極端に多い年間労働時間などからも長期滞在によるリゾートなどは難しいように思われる。またリゾート施設の整備とあわせて道路、河川、下水道、港湾等の公共施設の整備を推進するとしているが、より質の高いサービスを提供するためには早急に整備が急がれる。また地域に対する配慮として自然環境の保全との調和、居住環境との調和、地価の安定、適正かつ合理的な土地利用の推進、安全性の確保などをあげて丹後リゾートの推進にあたるとしている。しかし行政側が厳しく監視をしなければ自然破壊、土地高騰など問題が多発するだろう。

#### 〔4〕 丹後リゾート総合企画株式会社について<sup>4)</sup>

この会社は丹後リゾートの具体的なプランづくりを進める官民共同出資の第三セクターとして創立された。社長は荒巻京都府知事。設立にさいして発行した株式総数は額面株式1,260株、発行価格は1株につき50,000円である。出資金は合わせて6,300万円で、その出資分担は京都府と宮津市が1,000万円、舞鶴市が80万円、残りの11町が20万円となっている。民間では西洋環境開発と阪急電鉄が1,000万円、西日本旅客鉄道が980万円、京都銀行、日本興業銀行、日本長期信用銀行、日本債券信用銀行が各250万円、北近畿丹後鉄道が20万円を出資していて、自治体と民間の出資金の割合は2,300万円対4,000万円となっており、民間の方が圧倒的に多い。また会社への出向社員の数を見てみると府と宮津市、JR西日本、京都銀行が各1名ずつ、西洋環境開発、阪急電鉄が各2名ずつで、出資金構成と同様に民間主導型である。

#### [5] 北近畿タンゴ鉄道 (K.T.R.)

丹後リゾート開発の推進主体の1つとして忘れてならないのは、第三セクター鉄道会社北近畿タンゴ鉄道である。1980年12月27日の『日本国有鉄道経営再建促進特別措置法』を受け、国鉄宮津線が廃止され、1988年に宮福鉄道株式会社が、第三セクター鉄道として開業した。後に、北近畿タンゴ鉄道に名称が変わり、1990年4月1日転換開業。宮津線（西舞鶴―豊岡間83.6km）と宮福線（宮津―福知山間30.4km）の2路線を有する。資本金は14億円で地方公共団体が82%を出資、地方金融機関や企業も16%余り出資している。京都府知事を代表取締役としているのをはじめ、4市5町の首長が役員として入っており、社員数は、JRからの出向88名、JRのOB30名を含む142名である。イベントとしてグルメ列車、納涼列車等を運行し、新型特急丹後エクスプローラーは話題を集めた。生活路線よりも観光路線に力をいれており、リゾートは地元の活性化を促すものであり、そこに輸送機関として力を貸したいという、かなり前向きな姿勢を示している。現在、定期旅客と普通旅客の割合は4:6である。

- 1) 『京都府府議会議事録』による。
- 2) 京都府『丹後リゾート構想』1989年、参照。
- 3) 京都府『丹後リゾート構想概要』1989年、参照。
- 4) 丹後リゾート総合企画会社『創立総会議事録』1990年、参照。

### 3節 計画の実施状況と問題点<sup>1)</sup>

#### [1] 計画の現状

ここでは丹後リゾート構想のうち具体化しつつある計画と構想には含まれていない民間施設の現状を地区ごとにとりあげてみたい。

##### ①網野峰山地区

a. CCZ計画 この計画は「海辺のふれあいゾーン（コースタルコミュニティーゾーン）整備計画」といわれるもので、網野町中心部の前浜である八丁浜を約6haにわたって埋め立て、多目的広場、特産品販売センター等を建設するというものである。計画対象地である八丁浜の隣には「鳴き砂」で有名な琴引浜がある。この浜には体長2mm以下という微小貝や原始的生物といわれる有孔虫が多く生息しており、これらの生物は海がきれいであることを示す生き物である。CCZ計画による埋立は、工事中の汚濁水あるいは建設後の

濁廃水によってこの琴引浜に対して致命的影響を与えてしまう恐れがある。京都府は、このCCZ計画に関して環境アセスメントを行なったが、そのやり方に対して批判が強く出されている。

b. 網野地域ゴルフ場計画 網野町網野連合区、島津区、中禅寺区、郷区、高橋区、公庄区、生の内区にまたがる広大な山林300haに、36ホールのゴルフ場、ゲートプラザ、フィットネスパーク、分譲住宅等を建設しようという計画であり、事業主は高橋ハウジングである。1989年末に網野連合財産区、中禅寺財産区では、高橋ハウジングとの間に賃貸借契約を締結し賃料を受領しており、業者は個人の地権者との間で用地買収を進めている。この計画対象地域は様々な規制に引っかかっており、それらをクリアする必要がある。また同地域は上水道の水源であり汽水湖である離湖の上流にあたり、農業による水の汚染が心配される。加えてこの湖は塩水化が進んでおり、集水域がゴルフ場となって保水力が低下するとますます塩水化が進むのではと懸念される。

c. 木津地域ゴルフ場計画 網野町木津連合区内の財産区と個人地権者が所有する600haに、54ホールのゴルフコンドミニアム、高級別荘、スポーツ施設等を建設しようという計画で、事業主は(株)ナビックジャパンである。同社は1989年2月3日、木津連合区長・木津地区開発特別委員長との間に「開発協定書」をかわし、開発事業への協力を確認している。計画対象地域は2～3年に1回溢水している所であり、開発により、土石流災害等の発生が懸念されている。

d. 日和田地域ゴルフ場計画 KLSライセンススクール(有)が、ゴルフ場開発のため用地を取得しているが、計画の詳細な内容は不明である。しかしこの計画対象地域は久美浜地区の水源であり水汚染が心配されているので環境アセスメントは必須であるといえる。

## ②丹後半島海岸地区

a. リゾートホテル建設計画 丹後町砂方に21階建、宿泊定員702人、総工費約45億円のリゾートホテル建設計画があり事業主は藤原運輸である。すでにに約4,800㎡の土地を取得し、さらに約2,400㎡の購入と約4,800㎡を借りる話はできているといわれる。

b. 伊根町ゴルフ場計画について 伊根町の約80haの休耕田と約880haの遊休地のうち約580haを利用して9ホールのゴルフ場5コースを町全体に分散させる形で建設する予定のもので、この構想を出したのは大幸産業と松村建築研究所。この計画の全用地は農家と地元の3財産区等から借地とするので地元の意見は通り易く、また山の稜線や谷間に沿った平地にコースを設けるので自然改造も最小限になりそうである。事業主体には町、地元有志等で作る第三セクターを予定しており、コースの維持、管理は農協、漁協、森林組合が当たるなど地元主導の運営を徹底するようである。この計画は農業問題に対しても独

自の方法で対処しており、地元主導の「無公害の」ゴルフ場建設が実現すればゴルフ場開発の1つのモデルケースになりそうである（『日本経済新聞』1990年5月14日付）。

### ③丹後半島高原地区

a. スイス村 弥栄町丹後半島森林公園スイス村は、町民の憩いの場あるいは地域開発の拠点として1974年から建設が始まり、1978年7月にオープンした。良好な自然環境を利用して山の家、テニスコート、キャンプ場、運動広場、焼き肉ハウス、研修施設がある。1984年からはスキー場を開設し、ジャンボ滑り台、ゴルフ練習場、コテージがある。また平安女学院のセミナーハウスも建設されている。現在スイス村には年間10万人の人々が訪れており、町によるみやげ物開発も軌道に乗り、スイス村関連の収入は年間1億円にも達する勢いである。弥栄町では町の地域振興をはかるため1989年から従来の商工観光課を改めガンパロー課を設置している。同課はスイス村の管理・運営、みやげ物開発事業に取り組んでおり、蛍や赤米を生かしたイベント等のユニークな活動は全国的にも注目され、テレビでも報道された。また、弥栄町は国道も鉄道もない町であり、その様な町の交流をはかる「ナйнаイサミット」を提唱しており、スイス・マイリンゲン村と姉妹提携をするなど交流事業も行っている。

b. 木子ゴルフ場 計画の詳細ははっきりしないが、国営農地を対象とするのではないかと地元では危惧されている。この計画の対象地域は、天然鮎の産卵場所として有名な宇川の源流であり、汚染が心配されている。

### ④宮津湾岸地区

a. 岩滝町男山ゴルフ場 岩滝町の16%に当たる193haを予定地として計画されており、3分の2がゴルフ場、残りの3分の1に打放練習場、調節池、駐車場、コテージ、コンドミニアム、キャンプ村等が配置される予定となっている。開発主体は東急建設、新星開発、ニチメンである。開発予定地は三田川の上流部にあたり水源の汚染が心配されている。また現場は花崗岩で形成されているため過去に山崩れを起こしたことがあり、土石流等の災害発生が心配される。以上のことから環境アセスメントが必須の計画であるが、未だなされておらず、地元では強い反対運動が起きており計画の実現は難しい状況にある。1990年11月には地元の反対を考慮して、計画を変更し、岩滝町が主体となって地権者への説得に当たっているが、用地取得はあまり進んでいない。

b. 丹後リゾート大規模公園 宮津市日置、里波見地区に計画されているもので、丹後リゾート施設第1号であり第三セクターが中心となるとされている。1992度より着工、事業化に踏みだし、一部の施設は1995年度頃にオープンを予定し、全体の完成は2001年度頃になりそうである。丹後リゾート大規模公園は、丹後リゾート構想の中でゴルフ場以外で



は唯一の娯楽施設である。集客力ある施設が期待されるものの、計画の具体的中身が公表されていない。同計画はホテル建設を含んでおりホテル計画のみが実現したなどという結果は避けてほしい。

c. 浜地区のホテル建設計画 長谷工コーポレーションが浜地区にホテルを建設しようとしたものであるが、地元の反対により計画は停止しているといわれる。

d. マリーナ付き分譲マンションについて 地元業者である「(株)にしがき」が日置地区に6階建及び15階建のマリーナ付分譲マンションを建設しており、さらに14階建のものを建設中である。また付近には同業者による平屋建て別荘が並んでいる。このマンションは地元地域との間にさまざまな問題を起こしている。日置地区は素晴らしい景観を誇った地域であったが、「にしがき」の高層マンションが建てられたために付近の景色は一変してしまった。この景観破壊は特に海上から同地域を眺めた場合に著しい。また急に大容量のマンションを建てたために水不足の問題が生じている。さらには強引な用地取得を進めたために地元住民との間に摩擦が生じている。地元住民の生活環境を悪化させ、一私企業に良好な景観を独占させるのは問題であろう。

#### ⑤由良海岸地区

a. ゴルフ場 由良、石浦地区にザ・サイプレスゴルフクラブによって計画中であるとされるが、地主の反対が強く、計画は進行していないといわれる。

b. 水族館 関西電力のエネルギー研究所のPR館として1989年にオープンしている。この水族館は規模は小さく、また珍しい生物がいるわけでもなく、その場所も不便なところにあるのだがオープン以来多くの入場者を集めている。このことから、いかにこの手の施設が少なかったかということが示されると同時に、この地域は工夫次第では人が集まる可能性を秘めているということがわかる。

c. 宮津ロイヤルホテル 大和ハウス工業が粟田半島西側の田井地区に計画中のもので、当初計画では1,200人収容であったものを850人に変更し、すぐにでも確認申請が出る状況にある。宮津・天橋立地区における宿泊容量は6,000人であり、その稼働率は3割を切っている。集客力ある施設の計画が不十分のままホテルの計画だけが進められている現状では、これまで地元で宿泊していたお客を奪うだけという状況になる危険がある。またこのホテルは館内で全ての用が足りてしまう都市型ホテルであり、地元経済への効果はあまり期待できない。

d. セバーク由良 トーメンが企画、本町エステートの建設による地上14階建て、高さ51m、延べ面積12,000㎡の分譲型リゾートマンション建設が進行している。このマンションは販売対象を企業に絞っており、部屋によっては1億円を越える価格にもかかわらず既

に完売に近いといわれる。また地区内に同一業者による2棟の分譲マンション、マリーナが建設される予定である。上記マンションは風光明媚であった景色を台無しにしており観光を基盤にした地域振興をはかるうえで大切である景観を1私企業が破壊することは大きな問題である。

⑥久美浜湾地区、大江山地区、舞鶴湾地区 久美浜湾地区では総合的なスポーツ・レクリエーション施設、ホテル、ショッピングモールなどの立地、誘導が府の支援を受けて行われているようである。また16年越しの原発建設計画がくすぶっている久美浜町では、原発に頼らない「村おこし」として「風蘭の里開発委員会」が発足した。ゴルフ場を中心としたリゾートと農業振興が計画の2本柱であるようだ。大江山地区では具体的な計画はまだないようである。舞鶴湾地区では舞鶴市が、赤煉瓦の倉庫郡を劇場、展示場、ショッピング、飲食施設等に活用し、ほかにコンベンション施設、ホテル建設等を盛り込んだ整備試案をまとめている（『日本経済新聞』1990年7月1日付）。

## 【2】 計画が引き起こした問題

丹後リゾート開発は8つの重点整備地区を中心に徐々に進められつつあるが、その結果様々な問題を引き起こしている。ここではその問題をいくつかあげてみたい。

まず丹後リゾート開発の中にはゴルフ場計画が多いが、これらの計画は該当地域に環境汚染問題を引き起こしている。計画地が川の上流部にあたり、ゴルフ場計画によって水の汚染が心配される地域としては、岩滝町男山ゴルフ場、網野地域ゴルフ場、木津地域ゴルフ場、日和田地域ゴルフ場があり、また土石流災害が心配される地域としては、岩滝町男山ゴルフ場、木子ゴルフ場がある。岩滝町ではゴルフ場計画に対する強い反対運動が起きており、地元住民はゴルフ場計画賛成派と反対派に分かれて対立している。一方、木子ゴルフ場対象地域は天然鮎の産卵場所として学術的価値も高い宇川の源流である。宇川には国営農地の造成作業の際、大量の土砂が流れ込み鮎に大被害が発生しており、ゴルフ場計画はさらなる被害を与えるのではと心配される。これらゴルフ場建設には環境アセスメントが必須であるがなされていない。またCCZ計画は琴引浜の鳴き砂に致命的影響を与えるのではと心配されている。府は一応環境アセスメントを行っているがその方法は適切であるとはいいがたく、計画を進行させるためのお墨付きを与えるためになされたものという印象は否めない。

またリゾートマンションによる景観破壊も問題になっている。その例として「セバーク由良」と「にしがき」のマリーナ付き分譲マンションがあげられる。素晴らしい景観を誇る地域に超高層の建物が建てられ、付近の景色を台無しにしている。美しい景色はリゾー

ト化を推し進めていくうえで非常に重要なものであるが、民間業者の利権への思惑によって、それが破壊されていくのは大きな問題であろう。

ところで「にしがき」のリゾートマンションは景観破壊の他に水道問題も起こしている。これは計画給水量が平常時400t、最大でも600tで、ピーク時には現状でも需要量が供給量を越えることがある地区に、「にしがき」のリゾートマンションが建てられ、一日最大200tの上水道の供給を同社が市に要求したところ、市が拒否、これを不服とした同社が裁判をおこしたものである。この裁判は市と「にしがき」の和解ということで決着がついている。市側の上水道の整備能力にも問題があるようだが、やはり地元の秩序を無視した業者のやり方がまずいように思われる。

丹後リゾート構想に伴い開発熱の高まった地域では、業者間での土地の転売が盛んになり、国土法の監視区域の設定にもかかわらず、土地の価格に公共事業用取得価格の3倍を提示する業者も表れるなど、土地取引数の増大、地価の上昇が起り、それに伴い土地に関するトラブルが発生している。丹後半島高原地区内の用地を無届けで取得した容疑で「にしがき」が摘発されるという事件も起き（『京都新聞』1991年2月14日付）、ここでも民間業者の利権を求めた無秩序な動きが見られる。府は地価監視を強化するために監視区域の対象面積を現行の2,000㎡以上から500㎡以上に引き下げる方針である（『京都新聞』1991年2月13日付）。以上のようにいくつかの問題をとりあげたが、これらの問題の多くは丹後リゾート構想に含まれない民間業者によって引き起こされたものである。

丹後地方は美しい自然をもった地域である。この地域の発展のためには良好な自然環境を生かした計画をつくることが大切であるように思われるのだが、現実にはゴルフ場とホテルを中心とした紋切り型のリゾート化が進んでいる。その結果として様々な問題が生じ、丹後地方の自然環境が根本的に変わっていく可能性がでてきている。府はもっと住民の声を生かしたリゾート化を進めることが重要ではないだろうか。また、リゾート開発計画に対する住民の参加、チェック権を与えていない現行のリゾート法のあり方も鋭く問われている。

- 1) この節は、京都弁護士会『丹後リゾートのあり方をめぐって 討議資料』、日本経済新聞、京都新聞等をベースにして書いたものである。

### Ⅲ 宮津市におけるリゾート開発

リゾート法にもとづく計画策定主体は、前章で検討した府であるが、その計画を実行する際に、否が応でも開発主体になり、あるいは開発行為を規制したり、住民の不満の窓口となるのは市町村自治体である。本章では、そのような中間的位置にたつ市町村の動向について宮津市をとりあげてふみこんだ検討をしてみたい。

前章でも明らかにされたように、丹後地方は過疎化、高齢化などに悩み、未来は決して明るくない。この章では、その中でも諸問題を顕著に示す宮津市に注目してみた。しかも宮津市は、リゾート開発の進む丹後の中でも最先端を行く自治体でもある。

以下、1節において宮津市の地域経済を概観したあと、2節で宮津市役所に焦点をあててそのリゾート開発への関わり方を検討する。また、3節では宮津市内にある経済団体等がリゾート計画に対しどのような対応を示しているかをヒアリング結果をもとに整理した上で、4節で宮津市における開発の進行に伴う問題点をクローズアップしてみたい。

#### 1 節 宮津市の地域経済

##### [1] 概 要

1954年、1町7村が合併して市制。面積は169.8km<sup>2</sup>。若狭湾西端の宮津湾を挟んで市域が広がり、天橋立が南北に分かれた市域を結んでいる。

古くは、安土桃山時代に細川氏が、江戸初期に京極氏が築城した城下町であった。後に西廻り海運の港町としても賑わい、江戸時代以降、縮緬機業も発達したという歴史をもつ。

##### [2] 人 口

Ⅲ-1-1表から明らかなように、減少傾向にある。前回の国勢調査(1990年)では、過去15回の中で最低の値だった。しかし高齢人口だけは増加している。高齢人口の割合は2割を超え、全国平均よりもやや高い京都府の12.6%をも大幅に上回っている。それに対し、若い人達の人口減少も問題になっている。過疎化、高齢化は宮津市にとって最も深刻な問題である。

地区別にみると、北部山間部でその傾向が著しい。世屋地区では高齢人口は30%を超える値である。日ヶ谷、養老地区も20%を超える値を示している。これらの地区は人口減少も著しい。



Ⅲ－１－１表 宮津市の人口の増減

(単位：件、人、%)

	1955	1965	1975	1980	1985	1990
世 帯	7,789	8,233	8,615	9,023	8,897	8,845
人 口	36,200	33,285	30,194	28,881	27,895	26,450
65歳以上人口比率		9.4	12.7	15.0	17.1	20.2

(資料) 『宮津市統計書』

Ⅲ－１－２表 産業別年齢別人口構成

(単位：人、%)

	総 数	15-29	30-49	50-69	65以上
総 計	14,625	14.6	42.9	31.3	11.1 (1630)
第 一 次	2,060	2.1	12.0	47.1	38.9 ( 799)
第 二 次	4,222	14.3	49.4	31.6	4.7 ( 198)
第 三 次	8,341	17.9	47.1	27.3	7.6 ( 633)

(資料) 1985年国勢調査

宮津市の産業構成の特徴は、第三次産業とりわけサービス業や小売・飲食業が多いことである。サービス業は3,237人が、飲食業は3,194人<sup>1)</sup>が就業していて他の丹後地方と比較してもかなり高い値となっている。また、第一次産業は高齢者が就業者の中心であることが分かる。

### [3] 観 光 業

宮津市には日本三景のひとつ天橋立があるが、人気が高いとは決して言えない。すでに述べたことであるが、Ⅲ－１－３表で示したとおり観光客も日帰り客が多く、地元への観光消費支出はあまり多くない。実際、宮津市の観光消費額の京都府に占める割合は1.6%で、観光客数の4.4%よりさらに少ない<sup>2)</sup>。また、天橋立以外の魅力的な観光地も少ない。

Ⅲ－１－３表 観光入り込み客状況

(単位：千人、%)

	総 数	宿 泊	日 帰	宿 泊 率
1984年	2,221	556	1,665	25.0
1985年	2,232	548	1,684	24.5
1986年	2,271	550	1,721	24.2
1987年	2,280	543	1,737	23.8
1988年	2,430	571	1,859	23.5

宿泊率  
＝宿泊／総数

(資料) 『宮津市総合計画策定資料集』

観光客の利用交通機関はマイカーが多く、全体の43.2%を占めている<sup>3)</sup>。これも日帰り客の多いひとつの理由のようである。

#### 〔4〕 農林・漁業

Ⅲ－１－２表から明らかなように、宮津市の第１次産業は高齢者中心である。農業はその最たるもので若年齢が少なく、そのため戸数も減少している。Ⅲ－１－４表宮津市の農業は丹後の中では専業農家率が最も高く、また農業粗生産額も比較的高いが、農家総数の90%以上が1ha未満で、そのうちの597件が0.3ha未満の零細農家である<sup>4)</sup>。

漁業は、就業人口にあまり変動は見られず、漁獲量が上昇している。宮津市の漁業は団体経営が多いのが目に付く。

Ⅲ－１－４表 農業戸数の推移

(単位：件、人)

	農 家 総 数	専 業 農 家	兼 業 農 家			農 家 人 口	就 業 人 口
			計	第1種	第2種		
1965年	2,508	490	2,018	737	1,281	12,169	4,509
1970年	2,280	313	1,967	423	1,544	10,417	3,843
1975年	2,060	265	1,795	335	1,460	8,862	2,818
1980年	1,927	265	1,662	271	1,391	7,880	2,572
1985年	1,770	264	1,506	221	1,285	7,081	2,322
1990年	1,483	243	1,240	134	1,106	5,825	1,965

(資料) 『宮津市統計書』

#### 〔5〕 工 業

宮津市の工業は伝統工芸の縮緬業を中心に発達したが、化学繊維の発達と石油危機さらにはNIEsの追い上げによって衰退に向かっている。現在では、府全体の工業出荷額の0.3%程しか占めていない。また、経営規模も3人以下の工場が8割以上を占め、逆に100人以上の工場は1つしかない。しかも近年は、工場数、従業員数、出荷額とも減少傾向をたどっており、宮津市地域経済の大きな弱点の1つとなっている。

Ⅲ－１－５表 工業の推移

(単位：人、百万円)

	1965	1975	1980	1985	1987
工 場 数	510	839	680	586	506
従 業 員 数	2,864	3,178	2,605	2,145	1,803
出 荷 額	382	1,312	1,899	1,865	1,851

(資料) 『宮津市統計書』

## [6] 商 業

観光地ということで、商店・飲食店の数は多く、また年齢層も幅広い（Ⅲ-1-2表）。しかし、店の規模は小さく従業員は平均4.6人である。また飲食店についてみると、1982年以降は商店数、従業員数、販売額とも減少を重ねている（Ⅲ-1-6表）。

商店街、市場はすべて宮津地区に固まっている。地区別にみても宮津地区に7割弱の商店が集中している。スーパーの店舗面積も1,000㎡を超える店は2軒しかない。

Ⅲ-1-6表 商業の推移

(単位：人、百万円)

	商 店			一 般 飲 食 店		
	商店数	従業員	販売額	商店数	従業員	販売額
1979年	624	2,424	3,207	170	403	144
1982年	683	2,673	4,592	191	425	176
1985年	638	2,486	4,282	124	370	164
1988年	636	2,894	4,821	107	324	152

(資料) 『宮津市総合計画策定資料集』

## [7] 交 通

近畿自動車道が舞鶴西まで開通し、丹後地方も京阪神と結ばれた。また京都市方面と宮津市を結ぶ京都縦貫自動車道も、現在建設中である。しかし、現在は国道178号線が海岸に沿って走っているだけであり、観光客の利用が多いのに道幅が狭く、特に天橋立付近ではシーズンの道路混雑が住民の間でも問題になっている。

また、この地域を第三セクターの北近畿タンゴ鉄道が走っているが、宮津と福知山を結ぶ宮福線は観光色が強く、例えば宮津駅では13.4万人の総利用者のうち定期利用者は3.2万人しかない。宮津線は生活路線としての役割も大きく、天橋立駅以外は定期利用者の数が多い。宮津駅では39.5万人の総利用者のうち20.4万人が定期利用している<sup>5)</sup>。

## [8] 小 括

日本の過疎地域は産業の先行きが暗く、非常に困難な状態にあるのが現状だが、宮津市も例外ではない。

“天橋立”という日本三景をもち、また交通手段も整い始めてはいるが、宿泊客を呼び込むにはまだ魅力が足りないようである。観光客は増加しているのだが、日帰り客ばかりが増えても、観光業、商業の活発化にはつながりにくいし、地元還元される金も増加し

ないであろう。不振の織物業などを補うものとして観光業に期待するのもまだ難しいようである。

高度経済成長の時期に発展した工業も、その中心となった縮緬業の停滞と、それに代わる目立った工業が無いこと、大規模工場が無いことなどから頭打ちと言えよう。

農業も、丹後地方の中にあつては比較的しっかりした担い手が存在するものの、全体として零細農家が多く、農家数も減少している。そのうえ、就業者は高齢者が多く耕地も狭く、冬の積雪が多いとう弊害が多く、農業に依存する体制は採れない。林業や漁業等も停滞している。

このように経済構造調整政策の中でスクラップされつつある産業が苦境に立たされている一方で、これに代わって著しい成長を示す産業が無いため雇用機会が増えるはずもなく、人口減少に歯止めがかかっていない。それに加え、高齢化の進み具合は一層深刻である。それに対応する病院などの福祉施設の整備も不十分である。

人口の流出をくい止め、町を発展させていくためには何らかの工夫が必要であることは誰の目にも明らかである。この点に宮津市が行政として積極的にリゾート開発を進めようとした大きな根拠がある。

- 1) 京都府『京都府統計書』1990年。
- 2) 京都府『京都府統計書』1989年。
- 3) 宮津市『第4次宮津市総合計画策定資料集』1988年。
- 4) 京都府『京都府統計書』1990年。
- 5) 京都府『京都府統計書』1989年。ただし、当時宮津線はJR西日本管轄。

## 2節 宮津市のリゾート開発計画

本節では、宮津市当局に焦点をあてて、リゾート開発に対する姿勢と施策を明らかにしてみたい。その際、まず第一に、宮津市市議会における市長答弁をひろいながら、市当局がリゾート開発に関してどのように考えているかを確認する。第二に、1989年1月の宮津市企業立地促進条例を素材として、リゾート企業誘致に関する市の姿勢を考察してみる。第三に、1990年5月の宮津市開発行為等に関する指導要綱の検討を通して、宮津市のリゾート開発に対する、指導、規制がどのようになっているかをみてみたい。最後に、1991年3月の宮津市第4次総合計画の概要を分析して、府段階でのリゾート計画が進行するのに対応して、市がそのリゾート計画をみずからの地域計画のなかでどのように具体化しているかを明らかにしようと思う。



〔1〕 リゾートに関する市の基本的な考え方～宮津市市議会議事録<sup>1)</sup>より～

最初に、宮津市議会における市長発言を手がかりに、宮津市当局がリゾート開発に対してどのようなスタンスをとっているのかを見ておきたい。国レベルでリゾート法制定の動きが本格化した頃、早くも宮津市議会ではリゾート開発をめぐる議論が行なわれている。この時点で、市長は「自然環境との調和を図りつつ、リゾート開発の目的『地域を活性化し、住民の福利の向上を図ること』を目指す。そのためのプラス面をできるだけ大きく、マイナス面をできるだけ小さくするよう努める」（1987年3月16日）一方、「市民が自主的に行政参加するような環境づくりに努めたい」（同上）という、住民参加も含めた地域開発の方向を表明していた。

しかし、京都府の丹後リゾート計画の基本構想策定の段階になると、この姿勢に変化が見られる。つまり、具体的計画については住民に公表しないという京都府の基本的スタンスを踏襲しながら、「特定民間施設については、地元自治体、地元、企業が合意に達するまで原則的に公表しない。事業名や計画が明らかになることによる実施への障害の発生なども予想され、一方的に発表できる筋合いのものではない」（1988年12月14日）という方針が明確にされ、住民の知る権利を抑制した行政主導のリゾート開発という色彩が濃くなった。また「地区民が自発的に建築規制をする条例」についても、「今回提案を見送るつもり」（同上）という発言もなされ、開発行政への住民参加という点でも後退がみられた。

また、1988年12月市議会以後、府段階の基本構想がほぼ確定するのに合わせて、宮津市当局のリゾート開発方針もほぼ固まったものになっている。すなわち、1988年12月市議会や89年12月市議会などでは、ともに「リゾート法により、スポーツ・レクリエーション施設、教養文化施設、休養施設、宿泊施設等を総合的・一体的に整備することにより、国民の多様なニーズに応じた新しい生活空間を整備するとともに、地域の雇用が拡大し、滞在者等による消費需要の拡大の波及効果として、農林水産業、1.5次産業、地場産業、地元の関連産業の振興、その地域及び周辺地域の経済活動の活発化、内需の拡大につながることを期待する。また、農協、漁協をはじめ、各種団体の参画をお願いする。更に、農林水産物の供給体制の確立、商品開発等を通じ、地域産業の振興が図られるように努める。民間事業者に対しては地域住民の雇用促進、地元農林水産品の積極的活用、地場産品の販売促進に協力を要請したい。以上を前提に地元の振興・活性化を図りたい。」（88年12月14日）という、地元地域産業重視の姿勢が示されている。

さらに、「京阪神の大都市の週末や長期滞在近郊型リゾート・海と高原、雪と温泉、海の幸を生かした四季型リゾート・自然景観、歴史風土に包まれた遊びとイベントのネット

ワーク型リゾート・創作活動、工芸、コンベンションの創造型リゾート・良質なサービスと手軽に利用できる余暇活動の未来型リゾートを目指す」(1989年3月14日)という全体的な開発イメージも提起されている。そこには、「自然との調和の中に最新の都市機能と快適な生活空間を保有するもの」(1989年9月13日)という、現代的な要素を取り入れた姿勢も伺える。

このように、市当局のリゾート開発への基本的スタンスは、「地元の振興・活性化を図るために、プラス面を最大限に、マイナス面を最小限に」であるといっていよう。

## [2] 宮津市のリゾート企業誘致政策～宮津市企業立地促進条例<sup>2)</sup>～

以上のような姿勢で積極的なリゾート開発をすすめるため、宮津市は、1989年1月にリゾート企業誘致条例を制定した。この条例の趣旨は、宮津市内への余暇利用施設の立地を促進し、産業の振興と雇用の創出を図るため、施設を立地する事業者に対し、奨励措置を行なおうというものである。

奨励措置の対象となる事業者は、①新たに設置(増設を含む)する余暇利用施設に対する投下固定資産総額が5,000万円以上、②地元住民で新たに常時雇用する従業員の数が5人以上、③上記の①②の要件水準の継続性が確実と認められる事業、以上3つの要件をみたしているものに限定されている。税収効果があり、しかも地元雇用を創出したいという意向が見て取れるだろう。

奨励措置には、立地促進奨励金と雇用促進奨励金があり、前者は、土地、家屋償却資産に対する固定資産税の何%かを事業者に交付するものである(ただし賦課される年度から起算して3年度分に限る。それぞれ第1、第2、第3対象年度は、75%、50%、25%になっている)。また、後者は新たに常時雇用する地元住民の従業員数1人につき10万円を事業者に交付するというものである(ただし営業開始の属する年度から起算して3年度分に限る。第2、第3対象年度は、同上従業員数±純増減に、10万円を乗じたものとされている)。

このほかに、立地のための便宜を供与することも盛り込まれている。具体的には、用地の斡旋、道路・橋の通行確保、資料の提供等の優遇措置がある。

## [3] 開発に対する宮津市の規制・指導政策～宮津市開発行為等に関する指導要綱<sup>3)</sup>～

他方、宮津市内でのリゾート開発の進展のなかで、先述したようなリゾートマンションによる景観破壊、水問題、地価上昇問題、ゴルフ場建設にともなう環境問題など、様々な問題が出てきた。宮津市当局としても、このような問題を放置しておくことはできず、企業誘致条例から1年余り経った後、開発指導要綱を策定することになった。この指導要綱

の目的は、宮津市のすぐれた美しい自然と住民の生活環境を守り、調和のとれた秩序ある計画的なまちづくりを進めるために、市内において開発行為及び建築行為を行なうものに対して、必要な指導を行なうというものである。

指導要綱は、次のような場合に適用されることになっている。①開発行為が1,000㎡以上、②工事着手後2年以内に同一業者が既に施工中又は施工済みの区域に隣接して事業を施工する場合で、合算した面積が1,000㎡以上、③中高層建築物（高さが15m以上のもの）の建築を行なう場合である。ただし、③については、国、地方公共団体、第三セクター等が施行する開発行為で市長が特に認める場合は除外されていることに注目したい。

つぎに、開発行為等が抑制される地域として、①上水道、簡易水道等の水源に影響を及ぼす恐れのある地域、②災害の発生が想定される地域、③文化財、埋蔵文化財包蔵地及びその周辺地域、④景観保存等市長が特に認める地域が、指定されている。

さらに、自然景観の保全に関しては、開発区域内の緑化を図る、海岸敷からの一定間隔を保持する、建物を低層化する等、環境の維持に努め、風致美観を損わないようにしなければならないとされている。

公共施設の問題については、開発区域内に必要な公共施設等を自ら整備し、費用を負担しなければならない。しかも、市長が必要と認めた場合、それらの施設を無償で市に譲渡しなければならないことになっている。

また、住民等との意見調整についても配慮されており、開発行為を行なう者は、①開発区域周辺の住民・地元関係団体等に事業説明会を実施し、②必要がある場合は、問題の解決方法について、協定を締結する。さらに、③工事の施工に伴い、周辺住民と紛争が生じたときには、責任をもって解決しなければならない。

開発区域周辺の住民・地元関係団体等に関わる次の事項についても、協議等が必要である。農林業関係では、農業用水に関わる開発行為等について関係者の同意が必要である。また、汚水が農地に流入しないよう万全の措置をとることが必要である。水産関係では、開発区域からの排水による河川・海への汚染防止に努め、水産資源等に被害を及ぼさないように万全の措置をとること、必要に応じて漁業関係者の同意が必要である。排水施設に関しては、河川及び水路管理者の許可を得るほか、水利団体及び排水により影響を受けると認められる者の同意を得て、市長と協議の上、施工しなければならない。公害に関しては、必要に応じて、公害防止協定の締結が必要であり、公害を発生または公害発生の恐れがある場合は、工事を中止し、公害防止対策を講じるとともに、補償、改修等の必要な措置を講じなければならない。

指導要綱では、このほか、建築物の高さ制限に関する規定、駐車場の確保についても定

めている。

#### 〔4〕宮津市のリゾート計画～第4次宮津市総合計画<sup>4)</sup>～

宮津市では、1991年3月に、第4次総合計画を策定した。丹後リゾート構想を受けて、宮津市の新総合計画もリゾートを中心的な柱に位置づけたものとなっている。

①基本施策の第一に位置づけられたリゾート まず注目されることは、リゾート計画が、第4次宮津市総合計画における「まちづくりの5つの基本施策」の第1番目にある「ふれあいある人と文化の創造」の中に盛り込まれていることである。計画の内容として、第一に基盤施設の整備、第二にリゾート施設の整備、第三に自然環境の保全と調和、第四に地域産業の振興があげられている。計画文書の中では、リゾートを軸に、インフラ整備、リゾート施設の整備、地域産業の活性化など、宮津市地域経済の底上げを図ろうという市の基本姿勢を明確に確認することができる。

②まちづくりの3重点プロジェクトの一つとしてのリゾート さらに、新計画では、まちづくりの戦略として3つの重点プロジェクトを掲げているが、その二つめに「文化創造の四季型リゾート構想」が位置づけられている。これは、日本三景の一つ天橋立に代表される風光明媚な自然景観、美しい海、四季折々の豊かな山海の幸、数多くの伝説や遺跡などの恵まれた資源を活用し、既存の観光業や農林水産業などの経済の活性化に結びつく、質の高い文化創造・四季型リゾート「海園都市みやづ」への展開を図ろうというものである。そのリゾート開発の方向性は、府の計画を宮津市サイドから再整理したものとなっている。ここでの整備の基本方針として、以下のような説明がなされている。

一つめは、「リゾートコアとしてのターミナル拠点づくり」である。これは、丹後リゾートの玄関口としての拠点施設整備をすすめ、陸上交通と海上交通のネットワーク拠点、情報ネットワーク拠点の整備、リゾート客と地元住民の交流の場づくりなどを推進、地域全体のポテンシャルを高めるというものである。

二つめは、「文化創造のリゾートづくり」である。これは、文化人、芸術家、研究者などの長期滞在を可能にするリゾート施設・環境づくりを行なうもので、文化的イベントを開催し、新しい文化を創造・発信するリゾートづくりの推進、コンベンション機能を備えた施設整備、各種大会の誘致、地域の活性化を目指す。

三つめは、「山と海のアミューズメント・リゾートづくり」である。これは、恵まれた自然環境や豊かな山海の幸を活用し、四季を通じて楽しめるリゾートづくりをすすめるものである。また、宮津湾岸の地域特性を生かしたコースタル・リゾート計画を推進するなど、親水性豊かなウォーターフロント開発をすすめ新しい海の時代の幕開けにふさわしい

マリン・アミューズづくりを推進する。

四つめは、「自然と共生するエコロジー・リゾートづくり」である。これは、きめこまかい計画による自然の付加価値づけや、本物志向に応える原風景づくりを進める一方、保全すべき自然を明確に位置づけるなど優れた景観形成に努め、自然景観の保全と調和のとれた活用をはかり、自然と共生するリゾートづくりを推進するというものである。

③地区別計画 上記の基本方針にそい、次のような地区別の整備計画が掲げられている。これについても、府の丹後リゾート構想重点地域計画と同じ内容を市総合計画において再現するものとなっている。

まず、由良・栗田海岸ゾーンは、「海と親しむ海洋活動の拠点」として、既存の海洋活動・研究施設の集積を生かした、新しいマリン・スポーツ関連施設、宿泊・コンベンション施設の整備をすすめるとともに、マリン・イベントやスクールの開催、インストラクターの養成を行ない、誰にでも気軽に多様な海洋活動が楽しめるリゾートゾーンを狙っている。

つぎに、宮津市街地ゾーンでは、新都市機能用地を創出し、リゾート・レクリエーション施設の整備をすすめるとともに、サービス・ショッピング施設、海陸交通ターミナル、情報センター等の施設整備を行なう。歴史的町並みの修景等を行ない、風情ある「リゾートタウン」を創出する。

さらに、文珠・府中観光ゾーンでは、「天橋立観光拠点」として、既存観光施設のリニューアル、町並みの修景、自然環境の保全を図りつつ、新たにイベント広場、スポーツ施設、駐車場等を含む多目的緑地の整備をすすめ、幅広い観光客層が憩える空間を形成する。

最後に、日置・波見・世屋ゾーンでは、四季を通じて多彩な表情を見せる海と高原を生かした大規模公園や文化・スポーツ施設、宿泊施設、ショッピング施設等を整備し、雄大な自然の中で創作活動やスポーツが楽しめる「文化創造・保養のリゾート拠点」を創出する。天橋立から日置海岸は、四季を通じて楽しめるアメニティ豊かな人と海のふれあいの場として親水拠点づくりをすすめる。

④その他の計画 このほか、先述のまちづくり重点プロジェクトの1番目にある「優・躍・創トライアングル構想」の中に、次のような計画が盛り込まれている。まず、「マーケティング・アンド・リサーチセンター」は、地域産業である商工業、農林水産業など異業種間の交流、融合化をすすめ、新製品の研究・開発とともに、観光・リゾート関連産業などへの地場製品の供給拠点となるセンターである。「ドンキホーテの里」は、スキー場やキャンプ場として利用されている大江山地区を、四季型・家族型・冒険型の野外活動ゾーンとして整備をすすめる計画である。また、「ふれあいガーデン・ヴィラみやづ」は、閑静な自然の中で、文化・芸術を学び、創造する拠点として、オープンな交流のできる国際



的な宿泊・研究施設として整備されることになっている。

宮津市は、丹後リゾートの中核として、積極的な開発を行なうべく、企業立地促進条例を制定する一方で、乱開発を抑制する手段として指導要綱を策定し、府の計画との関係のもとに、リゾート計画を市総合計画として取り入れ、主体性をもった地域開発を行なえる体制を整備しているといえる。真の問題点は、住民がいかにしてこのような行政手段を活用して、住民生活の向上に結合させていく方向で、リゾート開発をすすめていけるかということにある。宮津市は今、そのような地域発展に向けて、スタートラインに立ったばかりなのだ。

- 1) 宮津市『宮津市議会議事録』1987～91年による。
- 2) 宮津市『宮津市企業立地促進条例』1989年による。
- 3) 宮津市『宮津市開発行為等に関する指導要綱』1990年による。
- 4) 宮津市『宮津市第4次総合計画』1991年による。

### 3節 地元産業団体から見たリゾート開発

リゾート開発は、その基本の一つを民間活力の導入においている。したがって、市や府の開発意欲だけでなく、民間資本サイドの動向が決定的に重要である。しかもその際、外来資本依存の開発結果を反面教師に、域内資本を重視した内発型リゾートの方向性が推奨されつつある。本節では、宮津市地域経済を担う産業や資本の代表団体の姿勢がどうであるかについて検証することにした。

ここでは私達が独自に行った各団体へのヒアリング調査をもとに、各団体がリゾート開発に対してどのような考えをもっているかを明らかにしたいと思う。なお、調査では「組織としての見解」と同時に、明確な機関決定がなされていないことも想定して別に「回答者個人としての意見」も聴取した。ヒアリング調査を行ったのは、宮津市農協<sup>1)</sup>、宮津市農業委員会<sup>2)</sup>、栗田漁協<sup>3)</sup>、宮津市森林組合<sup>4)</sup>、天橋立観光旅館協同組合<sup>5)</sup>、天橋立土産物組合連合会<sup>6)</sup>、宮津料飲組合<sup>7)</sup>、天橋立観光協会<sup>8)</sup>、北近畿タンゴ鉄道<sup>9)</sup>、宮津商工会議所<sup>10)</sup>、宮津商店街連合会<sup>11)</sup>、宮津青年会議所<sup>12)</sup>の計12団体である。以下では、これらの団体を次のように類型化してみた。宮津市農協・宮津市農業委員会・栗田漁協・宮津市森林組合を第一次産業関係団体、天橋立観光旅館協同組合・天橋立土産物組合・宮津料飲組合・天橋立観光協会・北近畿タンゴ鉄道を観光業団体、宮津商工会議所・宮津商店街連合会・宮津青年会議所を商工団体として分け、各産業団体ごとにヒアリング結果をまとめた。

## 〔1〕 第一次産業関係団体

丹後リゾート開発に対して、農協、農業委員会、漁協は基本的には賛成である。森林組合では具体的には協議されていないので、正式な見解はまだない。しかし、リゾート開発と地元住民との共栄共存を望むというのは4つの団体に共通して見られる。また開発に対する懸念としては、農業委員会・農協は、優良農地を絶対リゾートに取られたくないと述べている。さらにリゾートに頼ってしまうと農業にとって雇用・後継者問題等の面でマイナスになるのではないかという不安も抱いている。環境破壊については4つの団体が心配している。

ただ、開発のメインとなる物がまだ構想段階ということもあり、これから危惧される細かな問題に関しては、まだ検討中の様子だ。

各産業がどのようにリゾート産業と絡んでいくか、という問題に関しては、農協では農産物が、地元産品や加工品等でリゾートと結びつけば良い、という意見が見られるが、具体的にはまだ検討中ということであった。他の機関でも具体的方針を掲げているところはない。各産業とも、高齢化問題、後継者問題等を抱えているということもあり、リゾート産業に対して無条件で積極的になるのが難しい様子だ。

また、ヒアリング回答者に個人的な意見をたずねたところ、リゾート開発に対して反対の意見は見られなかった。過疎化・高齢化・後継者問題に対して、開発によって地域活性化につながれば、という見方をしているようだ。しかし、画一化された計画ばかりで、十数年後に完成しても時代に合わなくなるかもしれないし、今からでは手遅れではないか、という危惧も見られる。農業関係では、リゾートマンション等が建てられると、農民の営農意欲が低下するのではないか、リゾートの方が先行して農業がどこまでついていけるか、という心配もなされていた。

## 〔2〕 観光業関係団体

開発計画に対して、北近畿タンゴ鉄道は賛成である。他の団体は、はっきりとした公式の統一見解はまだ出していない。だが、土産物組合では雰囲気は歓迎的、料飲組合では基本的賛成であるのに対し、旅館組合ではロイヤルホテルとの競争や水不足、稼働率の問題で内部でもめており、観光協会では旅館組合の反対がある。前者の場合は、開発によって産業が今よりも良くなるだろうという期待が伺える。ただし、料飲組合は、営業外で自然破壊・ゴミ問題等、精神的なマイナスがあるだろうと述べていた。

北近畿タンゴ鉄道に関しては、今後は駅からのアクセスやダイヤの便利さを充実させ、

丹後の宣伝も行う等、対応も積極的なものがみられ、リゾート開発による地元の活性化に輸送機関として力を貸したいと述べていた。

回答者個人としての見解は、全員が原則的に賛成であった。その主な理由は地域活性化と人の出入りの活発化への期待である。実際に観光と直接関わっている業種だけに、天橋立だけにたよっている現在の状況ではいけないという思いが感じられ、観光協会では将来性ある施設の開発という声が聞かれた。料飲・土産物組合では、宿泊客の増加につながるのではないかと述べていた。とはいうものの、北近畿タンゴ鉄道を除くと、各団体がどのように開発と絡んでいくかという事に関しては、意見は聞けなかった。旅館・料飲組合では、地元住民への働きかけが小さいということ、その分行政指導型になりがちということが指摘されていた。土産物組合では組合内部に色々な問題を抱えていて、そこまではいいないということである。

大規模開発・自然破壊に対する不安は一様に認めている。地元と調和した個性的な開発を望む声が共通してみられた。また、料飲組合では、リゾートマンションの有害性の指摘があった。

### 〔3〕 商工団体

まず、開発構想に対する賛成、反対だが、商工会議所は賛成であり、青年会議所は具体的な意志表示は行っていないものの、承認はしている。商店街連合会も、前向きには取り組んでいないものの、やはり承認しているようだ。商工会議所は、リゾート法成立以前にも、「丹後開発計画」として研究調査を行い、リゾート法制定時にはリゾート問題特別委員会を設立する等、リゾート開発には、かなりの期待をかけている。現在の所は、行政側が何を持ち込むかまだ具体的でないので分からない、多種業種がどのような影響を受けるか勉強中であるという回答を得た。青年会議所は、今まで独自に色々な計画を出してきたが、日置公園については、どういう公園が望ましいのか研究していこう、ということであった。商店街連合会は現在商店街の近代化を図っており、リゾートは商店街にとっては直接的影響はないだろうとしている。

開発のやり方については、商工会議所は、行政主導の開発を希望している。青年会議所は、行政体の予算規模は小さいので、企業との協力は必要だが、各行政体の協調のもとに計画を作って協賛してくれる企業を探すべきだとしている。しかし同時に、行政体が一緒になるのは難しいので、1市4町にまたがる青年会議所が働きかけている、と述べていた。回答者の個人的見解をたずねたところ、開発自体に反対する意見は見られなかった。三団体の回答者が、皆公共性を重視し、自然を生かした開発を望んでいる。したがって、分

譲マンションには疑問だとする意見もあった。また、実際問題として、労働条件や滞在費の高さから長期滞在型リゾートは無理ではないか、とする意見もあった。

#### [4] 各団体のリゾート開発に対する組織的見解の傾向分析

旅館組合・観光協会のように実際に議論でもめてまだ結論がでていないところ（旅館組合はロイヤルホテルとの競合や水不足、稼働率の問題から）を除くと、リゾート開発に対して賛成の意見が多い。ただ、各機関がそれぞれの組織として共存を望んでいるものの、実際にどのようなリゾートを望むかといった事については、まだまだ議論されていないようだ。府や市の計画では地域産業との結合を謳ってはいるものの、地域の現場ではリゾートを軸にした産業の結合が具体的には取組まれていないことがわかる。その意味で、現在のところ、地域産業団体にとってリゾート計画は外来的な開発計画であり、各団体の受動的姿勢が特徴的である。

#### [5] 個人（回答者）としてのリゾート開発に対する見解の傾向分析

基本的に賛成の意見がほとんどである。雇用問題、後継者問題、過疎化問題に対しての解決策として期待しているようだ。しかし、開発のあり方に対して、こちらも受動的な姿勢が特徴的である。個性的な開発を望むという声は多いが、実際のな方策に関しては意見はあまり聴けなかった。また、大規模開発による自然破壊への懸念は一樣に見受けられる。行政側の指導を期待しているようだが、道路、上下水道といった生活基盤の整備が先だという声もある。しかし、今の所はそれらについて行政側への働きかけは見られない。おおむね、楽観的な態度が目立った。

#### [6] ま と め

ヒアリングの結果を見ると、どの団体も開発に対して基本的に賛成であるが、開発計画がまだ構想段階ということもあり、明確な判断を下したというよりも、承認という形のような。直接にリゾートと関わってくる観光業界では、もう少しはっきりした意見が聴かれるかと思ったが、心配される各種トラブルや、開発のあり方をめぐって行政側にどのような意見を出すかというような議論もまだまだされていない。リゾートマンション、ホテルのように問題が顕在化してからということもあるだろうが、それでは自然破壊のように、間に合わないのではないかともある。思える。

全般に外来のリゾート開発に対して楽観的な見方をする傾向が見うけられる。従来の天橋立観光だけでは厳しい観光産業、各産業の雇用問題、後継者問題、過疎化問題等、宮津

市の地域問題を背景にした上のリゾート開発計画であり、行政側のこの計画にかかる期待はわかるが、内発的發展に必要な住民側の働きかけが、今のところは見うけられない。各団体が、現在かかえる問題で手いっぱい、まだ構想段階にある開発計画に対して、個々の団体の特性を生かせるような個性的な案を出すことができない、というのが実状か。また、行政側への期待も大きい、開発主体と地元住民の繋がりが薄い今の状況では、地元住民の意見はなかなか伝わらないのではない。

道路や上下水道の整備、開発のあり方、これから顕在化するであろう各種トラブルについての住民の声を、開発主体にどう伝えていくかが、この開発計画を地域發展の起爆剤にうまく使えるかどうかの一番の問題になるであろうと思う。その場合、各種団体が開発に対してどう絡んでいくかが決定的に重要である。現在抱える問題も大きいとは思いますが、これからの地域づくりの主体形成に大いに期待したい。

- 1) 宮津市農協—現在組合員数3,903名、職員数130名で、地域振興を目的とし資金・共済・営農・販売各事業を行っている。
- 2) 宮津農業委員会—選出された31名より成り、農地部会、農業振興部会を持ち、農地売買、貸借の許可、権利の移動の統制、農地の転用の統制、荒廃農地、遊休農地の利用の斡旋、仲介等を行っている。
- 3) 粟田漁協—現在組合員数270名（正組合員数206名）。専業は100名。信用・共済・指導各事業を行っている。年齢的には高齢化しているが、10年間で20、30代が増加し、人数的にはさほど変わっていない。
- 4) 宮津市森林組合—組合員数2,300名で、造林・間伐等の技術指導、苗木・林業機械等の販売事業、森林造成事業、松食虫防除事業、金融事業（現在は融資を受ける人がいない。）等を行っている。
- 5) 天橋立観光旅館協同組合—1975年に法人化しており、由良・旧宮津・天橋立・府中・日置・岩滝地区の現在旅館43軒が加入。共同宣伝、地元イベントへの参加、協賛等を行っている。
- 6) 天橋立土産物組合連合会—府中・文珠・宮津地区の土産物組合が、1963年頃に合併してできた。この時期は観光ブームであったが、オイルショック以降は低迷している。現在は府中14軒・文珠11軒・宮津0軒。軒数は減少傾向にある。
- 7) 宮津料飲組合—同業者同士の親睦を深めることを目的としており、現在76店舗加入している。（市内の70～80％ぐらい。）特別な事業は行っていない。
- 8) 宮津観光協会—上記の3団体と、交通関係、寺社等から成る。文珠・府中・宮津・



由良の四支部を持ち、支部構成員は現在241名。宮津観光の宣伝・紹介を行い、イベント等を主催、協賛している。

9) 北近畿タンゴ鉄道 (K.T.R.) - 1980年「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法」を受け、宮津線では1988年に宮福鉄道 (株) が、第三セクター鉄道として決定され、後、北近畿タンゴ鉄道に名称が変わり、1990年転換開業。宮福線では、宮福鉄道により1988年開業される。京都府知事を代表取締役社長とするのを始め、4市5町の首長が役員として入っており、社員数はJRからの出向88名、JRのOB30名を含む142名。イベントとしてグルメ列車、納涼列車等を行い、エクスプローラーは話題を集めた。生活路線よりも観光路線に力を入れており、定期旅客と普通旅客の割合は現在4:6。

10) 宮津商工会議所 - 現在会員数1,002名 (商工業従事者の内約半数)。特定業者に偏らず、普遍的立場で、地域経済、福祉、国際性の発展を図ることを目的としている。

11) 宮津商店街連合会 - 現在295店加盟。国、府、市からの活性化補助金の窓口となり、催し物、アメリカ・中国・ニュージーランドとの関連から、三国フェスティバル、フェスティバルIN宮津等を行い、最近では、商店街の近代化事業に力を入れている。

12) 宮津青年会議所 - 宮津市・野田川町・伊根町・岩滝町・加悦町に在住する20~40歳の66人の青年が構成している。事業内容としては、「明るい豊かな社会を築き上げる」ために様々な計画を市に提言している。例として、天橋立ライトアップ計画、ライティング構想等があった。

#### 4 節 宮津市における開発の現状と問題点

本節の課題は、宮津市におけるリゾート開発の現状と問題点について明らかにすることである。そこで本節では、宮津市において重要な位置を占める二つの開発であるマンション建設と丹後リゾート大規模公園を取り上げる。

##### [1] マンション建設

第一に、マンション建設についてである。

1990年10月現在の宮津市におけるマンション建設の状況は、進行状況について見れば、計画段階・協議中が6件、工事中が4件、既設が2件であり、開発業者について見れば、峰山町に本社を置く地元企業・株式会社「にしがき」による9件、大阪に本社を置く不動

産会社・本町エステートによる2件、大阪に本社を置く建設会社・近畿建設による1件であり、全部で12件である（Ⅲ－４－１表を参照）。

これら宮津市におけるマンション建設は、その開発の過程でいくつかの問題を露呈している。

第一の問題は、マンション建設が先行投資を中心に進められているということである。

丹後リゾート構想が、国の承認を受けたのは1989年10月であり、具体

的なプラン作りを進める第三セクター「丹後リゾート総合企画会社」が正式発足したのは1990年10月24日である。しかし、実際には、宮津市マンション建設は「総合企画会社」の正式発足にはるかに先んじて進められていた。例えば、丹後リゾート開発の中心地区であり、開発の先進地域である日置では「総合企画会社」が正式発足した時点ですでに、「地元企業が、6階建てと15階建てのマリーナ付き分譲マンションを完成させ、さらに14階建てを建設中。その周りでは、リッチな木造平屋の別荘群がやわらかな日差しを受け、視野いっぱいにならぶ。建設を待つ空き地には、所有者名を記した札も…」（『京都新聞』1990年10月16日付）という状態であった。

先行投資による開発は、必ずしもリゾート構想に基づいた計画的な開発ではなく、リゾート構想に含まれていないリゾート開発を当て込んだものである<sup>1)</sup>。したがって、先行投資による開発は必ずしも地元住民の利益に合致するものではなく、むしろすぐれて企業の思惑の絡んだ開発である。しかも、先行投資による開発は、府、宮津市などの自治体の計画に基づくものではないから、そのような開発は「秩序ある良好なリゾート地づくり」といった府や宮津市が掲げる理念、あるいは「住民生活の向上につながる地域開発」という地域開発の本来の理念と、矛盾することにもなっている。

第二の問題は、投機的な土地取引が激増し、それに伴って地価が高騰しているということである。

丹後リゾート構想が打ち出され、先行投資による開発が進められるにしたがって、さらに、府や宮津市の対応の遅れもあいまって、投機的な土地取引が急激に活発化し、それに伴って地価も急速に上昇した。例えば、宮津市内では、地元業者のほか、投機目的の京阪

Ⅲ－４－１表 開発の状況

(1990年10月現在)

	名 称	進行状況	開 発 業 者
1	マリントピアⅠ	既 設	「にしがき」
2	マリントピアⅡ	〃	〃
3	マリントピアⅤ	工 事 中	〃
4	マリントピアⅢ	〃	〃
5	マリントピアⅣ	〃	〃
6	セパーク由良	〃	本町エステート
7	(マリントピア6)	協 議 中	「にしがき」
8	(マリントピア7)	〃	〃
9	(マリントピア8)	〃	〃
10	(マリントピア9)	〃	〃
11	未 定	〃	本町エステート
12	未 定	計 画	近 畿 建 設

神の業者も入り乱れて土地を物色するまでになっている。丹後リゾートの中心地であり、第三セクター、行政、民間開発業者の各々のプロジェクトが集中している日置では、土地取引の件数が激増している。また、「業者の水面下での動きは計り知れず」（『京都新聞』1990年10月16日付）、とりわけ日置での業者間の土地転売は非常に盛んであるといわれている。

このような事態を象徴する事件として、「にしがき」の国土開発法違反事件を挙げる事ができる。これは、日置からさらに北西へ約4キロの上世屋（かみせや）で、「にしがき」が知事に無届けで約6,000平方メートルの土地を取得し、国土利用計画法に違反したというものであり、丹後リゾート構想地区内の土地取引に絡む最初の摘発例となった。事実経過としては、この事件をきっかけに、府が、地価監視区域を強化し、宮津市、久美浜町などの土地取得の届け出面積を2,000平方メートル以上から500平方メートル以上に引き下げるなど、従来以上に投機的な土地取引を厳しく監視する体制をとることになり、一応の解決をみた。

しかし、このような投機的な土地取引は、地元住民に深刻な影響を与えている。例えば、住民の中には「凄まじい情報力と執拗な交渉で行政の買収予定地などを先行取得する企業の動きに一種の怖さを感じる」（『京都新聞』1990年10月18日付）という人も出てくるなど、地元住民の不安は日々強まっている。また、地元住民の日常生活にも、税負担の増大や人間関係の悪化などの様々な困難が生じている。日置地区自治連合会は、業者に対して、住民の意志としてマンション建設の中止を要望した。同会会長・山下勇さんは「住民意志を反映しない開発は困る」（『京都新聞』1990年10月18日付）と、先行投資による開発が地元住民の意向を無視して進行していることに困惑の念を隠さない。

また、地価の高騰は、開発の実現を危うくする。全国にリゾート構想が乱立する中で、例えば兵庫県・淡路島では、地価高騰による用地取得難などの問題で半数近くの事業が危ぶまれ、県が構想そのものの見直しを始めるという事態が生じている。地価の高騰は、丹後リゾート開発の障害<sup>2)</sup>ともなりかねない。

第三の問題は、先行投資による無計画的なマンション開発が、地元住民の生活基盤に深刻な影響を与えているということである。

この問題に関連して、注目すべき事件があった。それは、91年3月末の引き渡しを予定していた「にしがき」の3棟目のマンション（14階建て、72戸）への給水をめぐって、「にしがき」から90年11月に出されていた水道給水の仮処分申請が、京都地方裁判所・宮津支部によって却下されたという事件、いわゆる「水戦争」である。

日置の人口は約900人弱であるが、マンションにリゾート客が集中する夏期には、人口

は2,500人以上にも膨れ上がる。90年の7、8月の2ヶ月間には、一日の計画水量600トンを上回る日が27日もあった。この時点では、2棟のマンションが売り出されていたが、すでに日置の給水需要は給水能力の限界に達していた。この状態のもと、さらにマンション1棟への水の供給が「にしがき」から要求されるにおよんで問題が表面化、「水戦争」が起こった。市と「にしがき」との間で、水道給水をめぐって対立が生じたのである。

「給水能力が不足していることは説明済み。民間企業の開発スピードに合わせるわけにはゆかない」というのが市側の言い分である。他方、「にしがき」側は「正当な理由なしに給水契約を拒否できない」とする水道法を根拠に、却下の決定を不服とし、大阪高裁へ抗告するに至った。この裁判は結局和解着した。しかし、この事件そのものはリゾート開発に波紋を投げかけることになった。すなわち、この事件が示しているのは、先行投資による開発が「住民生活の向上」という地域開発の理念から逸脱・乖離しているという事実である。業者の無政府的な開発が住民の生活基盤を掘り崩し、その結果、市当局と衝突することになったのである。

日置の元自治会長の北條喜八さん（69）は「水戦争」を振り返って、次のようにいう。「我々の力だけでは限界がある。行政の都市計画が不十分で、対応が遅すぎた。この地区だけでなく、リゾート開発に伴ってどこでも起こりうる問題だ」。北條さんは、行政サイドの都市計画が不十分で対応が遅すぎたこと、この問題の解決には行政による総合的な開発が必要であること、と同時に、水不足問題は日置だけの問題ではないということを警告している。この警告は、先に述べた湯沢における開発の例からも、リゾート開発に関する極めて重要な“住民の声”であるといえる。

この水不足問題が示しているように、先行投資による無計画的なマンション開発が、地元住民の生活基盤に与えている悪影響は極めて深刻である。企業が地元自治体および地元住民との連携なしに開発を進めていくなれば、水不足問題はもちろん、消防・防災上の問題、ゴミ・廃水・し尿などの問題や、環境保全、住民との調和などの問題についても、自治体、住民との摩擦は避けられない。

第四の問題は、開発における地元業者と外来大手業者の争いが、開発そのものに深刻な歪みをもたらしているということである。

宮津市で計画されている12件のマンションのうち9件は、地元の開発業者「にしがき」によるものである。この限りでは、宮津市の開発は地元中心の開発であるかのような概観を呈するが、実はそうではない。「にしがき」の側には地元業者としての丹後リゾート構想に対する思惑があるのである。「にしがき」側は自らの思惑について次のように告白している。「地元企業は、先に投資をして、ある程度の実績をあげておかねば、結局、都会

の大手が乗りだしてくる」(『京都新聞』)。結局、宮津市のマンション建設が地元企業「にしがき」の主導のもとで進められているということは、リゾート法のもとで地方へ進出し、利益を囲い込もうとする外部大手資本と、先行的な投資戦略・急激な事業展開によって大手資本を迎え撃つ地元資本との激しい対抗関係をあらわしているのであって、決して地元本位・住民本位の地域開発が進行していることを意味するわけではない。企業の思惑の先行が、地元企業の乱開発という形で現れているのである。先に述べた、1991年に開発の過程で起こった二つの事件は、そのことを実証しているのではないだろうか。

## 〔2〕 丹後リゾート大規模公園

第二に、「丹後リゾート大規模公園」についてである。

この「大規模公園」は総事業費は400-500億円もの巨費が投じられる府内最大のビッグプロジェクトであり、「丹後リゾート推進の呼び水の役目を担う施設」(府地域整備推進室)あるいは丹後リゾート構想の“核”である「大規模公園」は、宮津市にとっても最も重要なプロジェクトである。

宮津市は、丹後リゾート開発に積極的に関わっている。まず、「総合企画会社」に1,000万円を出資し、係長クラスの職員1人をスタッフとして派遣している。また、徳田敏夫、現宮津市長は、「丹後リゾート整備促進期成会」会長を務めている。これらのことから、過疎化、地場産業や農業の低迷に悩む宮津市がいかにリゾート開発に期待をかけているかがわかる。

しかし、ここで重要なのは、宮津市の丹後リゾート構想に対するこれら取り組みが、住民に情報公開されているか、住民の創意のもとに進められているか、ということである。これは、“住民の、住民による、住民のための地域開発”を考える上で避けて通れない極めて重要な問題である。

宮津市の開発計画の住民への公開についていえば、「大規模公園」の計画を公表したのは、「総合企画会社」が発足してから1か月後の1990年11月であり、それ以前は基本的には、企業誘致の都合から、あるいは早くから計画が明らかになると混乱や支障が生じるという理由から、情報の非公開を原則として計画を進めている。宮津市側は開発計画の公表については極めて消極的であった<sup>3)</sup>。また、宮津市の開発への住民参加についていえば、例えば、「大規模公園」の場合、この計画をいち早く察知した企業が公園予定地を投機目的に買い漁り、地価の高騰、乱開発を引き起こし、住民の反発を招いた。また、このような開発の実態に対して住民は無力であり、実質的には企業の横暴に対して泣き寝入りをせざるをえない状態であった。



何の名目であれ、計画を公開しないことは、住民のチェックのない開発を野放し状態にすることにほかならない。事実、情報が住民に対して公開されていなかったことは、日置の乱開発の一因であった。

したがって、現時点の宮津市においては、住民に対する情報公開、開発への住民の参加は実質化しているとはいいがたい。

また、市の計画に対して、住民のチェックもなく、専ら企業本位で開発が進んでゆくなれば、宮津市と地元住民の財政負担の増大の危険も生じかねない。リゾート開発にはインフラストラクチュアの整備は不可欠であるが、これら環境整備のための資金は現在のリゾート法の下ではほとんど全て地元自治体の負担となる。しかもその資金は莫大であり、場合によっては自治体の財政を麻痺させかねない<sup>4)</sup>。

### 〔3〕住民本位の地域開発を目指す動き

以上、宮津市におけるリゾート開発の現状と問題点について考察してきたが、そこから次のことが言えるのではないか。すなわち、開発計画が住民に公開されず、また開発の進行に「住民の声」が反映されず、企業の思惑による先行投資によって進められることは、地元住民のための地域開発・地域振興には全くつながらずに、かえって開発に歪みをもたらし、地元地域に様々な問題をもたらす、ということである。そして、これまでの考察から引き出される唯一の結論は、住民本位の、地域振興につながるリゾート開発の実現のためには、企業、地元自治体、そして地元住民、この三者の間の緊密な連携、より具体的には、行政が地元住民の立場に立って、企業を規制、または「管理」ということが必要である、ということではないだろうか<sup>5)</sup>。

1990年以降、宮津市では、1990年5月には「宮津市開発行為に関する指導要綱」が制定され、また、同年9月には地域の代表者と行政の関係者からなる「開発行為等対策委員会」の設置が検討の俎上にのせられる<sup>6)</sup>など、企業本位の開発を改め、住民本位の地域開発を実現しようという機運が高まりつつある。今後、このような試みがどこまで実質化されるかが、宮津市に住民本位のリゾート開発を実現できるかどうかの鍵であろう。住民本位の地域開発は、住民の積極的な参加と協力なしにはあり得ない。

1) 宮津市『議会議事録』1989年3月、134、138頁、同1990年9月、56、99頁を参照。

2) 宮津市『議会議事録』1988年3月、190-191頁を参照。

3) 宮津市『議会議事録』1988年12月、123頁を参照。また、本稿では取り上げなかったが、大手建設会社・大和ハウスによるホテル建設（「宮津ロイヤルホテル」）に

についても同様の問題を指摘することができる（宮津市『市議会議事録』1989年12月、83-84頁）。

- 4) 宮津市『議会議事録』1989年12月、84-85頁を参照。このような試みは、宮津市議会の中でも様々な形で模索されている。例えば、議会では次のような提案がなされている。「受け皿づくりには相当の資金を要する…無制限に私たちは地域住民の将来への財政負担を考えずにして、投資をすることも大変危険な部分があるのではないか、こういうことから一定の規律のあるものについて企業の負担を求めることは当然であろう」（宮津市『議会議事録』1989年12月、84-85頁）。市側もこの提起を前向きに受け止めている。
- 5) 最近、「成長の管理」（Growth Management）と呼ばれる考え方が、地域開発の新しい流れとして注目されている。「成長の管理政策は、成長を全面的に否定しているわけではなく、無秩序な開発の暴走を抑えるとともに、開発が必要な地域へは投資を誘導しようというものである。」「成長の管理政策を生みだし望ましい都市像を提案・実行していくのはあくまでも住民である。都市づくりや地域づくりへの住民参加とその制度的保障なしには、成長の管理政策も万能薬たりえないことも知っておかなければならない。」（岡田知弘「地域開発の新しい流れ、成長の管理」、大垣共立銀行『レポート』、vol.36 1991年所収）。
- 6) 宮津市『議会議事録』1990年9月、59頁を参照。なお、先行投資によるマンション建設の異常な進行に対する措置に限っていえば、1988年9月の時点ですでに「建築協定条例」「建築指導要綱」の策定が検討されている（宮津市『議会議事録』1988年9月、97頁）。

## IV 開発される側の声

### — 住民アンケート調査より —

#### 1 節 調査地域の特徴

前章までは、リゾート開発に対する国や企業の狙い（I章）、地方自治体のリゾート開発に対する姿勢（II・III章）を見てきた。つまり開発する側の論理を見てきたことになる。しかしリゾート開発の行われる地域には、それぞれに固有の地域問題が存在するわけであるから、開発する側からの視点だけではどうしても不十分である。そこで私達は開発される地域の側から光を当てるために、実際に地域に入ってアンケート調査を行うことにした。そしてそのアンケート結果を分析することによって住民の意識、つまり開発される側の意識を照らし出し、前章までに見てきた開発する側の論理と開発される側の意識のズレを探って行こうと思う。そのことによって、リゾート開発で地域は活性化するのかどうか、またどのような地域開発が必要なのかということを住民サイドから考えていこうと思う。

次にこのIV章の構成であるが、まずはじめにアンケート調査を行った宮津市内の3地域（里波見、文殊、宮本）の地域概要を述べ、その後にアンケート調査の結果報告とその分析を行っていくことになる。

なぜ最初に地域概要を述べるかということ、丹後の中では宮津市はリゾート開発の先発地域であるが、宮津市内部では地区によって開発の進行段階も不均等であり、アンケート調査の結果を分析していくためには、その地区ごとの発展段階の差をまずおさえておく必要があると考えたからである。具体的にいうと、前述の3地域のうち、里波見ではリゾート開発はまだ計画中、文殊は天橋立などの既存の観光資源を有する地域でありリゾート開発計画は無い、宮本は進行が速くて既に完成している施設もある、といった段階である。このような段階差を持つ3つの地域を選んで調査し、3地域の比較も行いながらアンケート集計を分析していくことになる。

なお、調査の方法であるが、ゼミ生が手分けをして1軒ずつ家を回り、その家の代表者1人にアンケートに答えてもらうという方法をとった。口頭でこちらが質問し代表者に答えてもらった場合もあるし、アンケート用紙を渡しておいて後で回収した場合もある。回答拒否の世帯や、平日の日中に調査を行ったため、留守の家があったことなどから回収率は約半分程度である。文殊では世帯数127に対して回収数69で回収率約54%、里波見は世

帯数82回収数41で回収率50%、宮本は世帯数115回収数58で回収率約50%、全体としては世帯数324回収数168で回収率約52%。文殊が他よりやや回収率が高いのは、文殊は天橋立付近の旅館街なので留守が少なかったためだと思われる。アンケートを行なったのは、1991年7月16日（火曜日）である。

### [1] 3地域の概要

①里波見（さとみ） 市北部に東流する波見川の下流部で、川は東の若狭湾に注ぐ。湾岸沿いを国道178号線（丹後半島一周道路）が通り、府道中波見線を西へ分岐。波見川を西へさかのぼると中波見・奥波見などに通じる。なお鉄道は通っておらず、バス（丹後海陸交通）が、宮津・伊根間を日に10数回往復している。農業・製造業従事者がほとんどで、漁業に携わる人はわずかである。ハミはハナナミが転じたものという。ハナは「端（はし）」、ナミは「場所」を示す語で、古代丹後の国府が阿蘇海の北岸の府中にあり、その北端にある辺境の地であったからその地名がついた、という説がある。現在の里波見も宮津市の市街地から外れた所にある。

次にこの地域の統計データ<sup>1)</sup>に移る。1989年9月30日現在、世帯数は83、人口は男性135人女性160人の合計275人で女性の方が少し多くなっている。人口と世帯数の推移は資料不足のため里波見を含む養老地区のデータを使うことになる。1975・1980・1985年の10年間で世帯数は484→471→464へと減少し、人口も1,933→1,781→1,697と減少し、人口の減少率は約12%である。市全体の減少率約8%と比べても高い数字になっている。

次に公共施設についてであるが、幼稚園、保育所、小中高等学校が里波見には全く無い。西部の中波見にある養老小学校波見分校は休校中である。北部の岩ヶ鼻には保育所小学校中学校がそれぞれ一つずつある。しかし高校は、天橋立を挟んで対岸の宮津市街地まで行かねばならない。教育施設の整備は十分とは言えないだろう。

また医療施設については、岩ヶ鼻に内科と産婦人科の診療所が一つ、南部の日置地区に内科と外科の診療所が一つで、歯科医院は宮津市街地まで行かなければならない。高齢者が多い（1985年現在養老地区では65才以上が約21%）ことを考えると、医療施設も十分とは言えない。

それから水道であるが、この地域は簡易水道である。簡易水道とは給水人口が5,000人以下である水道により水を供給する水道事業をいう。簡易水道と上水道に質的な相違はない。しかし簡易水道は農山漁村を対象とする小規模な水道であるため、給水能力には限界がある。したがって多量の水を消費すると予想されるリゾート施設を建設するには、上水道の整備が不可欠である。

既存の観光資源については、里波見海水浴場以外ほとんどない。海水浴場が中心のためか宿泊施設は民宿がほとんどである。具体的には、里波見を含む養老地区全体で民宿が10軒、ペンション・公営宿泊施設が1軒である。次にリゾート計画との関連について。世屋地区と共に府立丹後リゾート大規模公園の予定地にかかっているが、現在土地買収中であり、まだ計画の段階を出ていない。しかし里波見のすぐ南に位置する日置地区では、すでに見たようにリゾートマンションが乱立しており、このことが里波見住民の意識に強い影響を与えていると考えられる。

②文殊（もんじゅ） 市南部、天橋立の南、小天橋の西に狭い水路をはさんで位置する。海岸沿いを北近畿タンゴ鉄道宮津線と国道176・312号線（重複）が走り、中央に天橋立駅がある。国道沿いおよび知恩寺の門前は旅館・民宿が多く、駅裏山沿いの地区もわずかに農家があるほかは、民宿などが多い。日本三景の一つ天橋立観光の中心基地である。山側に140m程の山頂部を開いてビューランドを設け、天橋立眺望に絶好の地となっている。麓からはリフトも通じている。知恩寺は古来文殊堂などとも呼ばれ、地名のもとにもなったようである。同寺には国重文の木彫文殊菩薩（日本三文殊の一つ）など貴重な文化財が多くあり、本堂およびその近くにあつて常に観覧することができ、参拝客が多い。

次にこの地区の統計データに移ることにする。1989年9月30日現在、世帯数は159、人口は男213、女270で計483人となっている。ここでも女性の方が多い。次に人口の推移であるが文殊のみのデータが無いため文殊のある吉津地区のデータを使うことになる。1975・1980・1985年で世帯数は760→748→718、人口は2,835→2,505→2,340と推移しており、人口の減少率は約18%で、3地域中最も高くなっている。これは文殊が旅館民宿の街であることが関係していると思われる。というのも文殊の宿泊施設は稼働率が三割を切っているので、旅館や民宿をやめる家が増えたり、従業員の雇用数が減少していると思われるからである。

次に公共施設について。まずは教育施設であるが、文殊には学校や幼稚園は無く、西隣の須津地区に小学校・保育所が一つずつある。中・高等学校は宮津市街地まで行かなければならない。医療施設は、文殊に内科と小児科の診療所が一つある。しかし文殊は教育・医療施設が地区内に少なくとも、宮津市街地が比較的近いので、あまり不自由はしないだろう。また水道に関しては、文殊は旅館街であるため上水道が整備されている。

既存の観光施設であるが、前述の天橋立公園、ビューランド、知恩寺を中心に、輪タク、レンタルサイクル、モーターボート、遊覧船などが営業されていて、豊富である。そのためかこの地区ではリゾート開発として新規に行われている計画はない。

③宮本 宮本に関する資料は少ないため、宮本を含む由良（ゆら）地区全体を中心に述



べることになる。由良は市南部にあり、由良川河口左岸から栗田湾に面した北西の海岸平野に続く。西部海岸沿いを国道312号線と北近畿タンゴ鉄道宮津線がほぼ平行して走り、舞鶴市に至る。中央に丹後由良駅がある。男子は商業・工業従事者が、女子には農業・サービス業従事者が多い。由良浜は海水浴場として知られ、旅館・民宿を経営するものも多く、駅の西方山麓に国民宿舎もある。西部の屈曲の多い海岸は奈具海岸と称し、風光明媚。南西に丹後富士とも言われる標高640mの由良ヶ岳がそびえる。最近まで山麓地帯ではミカンが栽培されていた。

ユラはユルの転じたもので波が寄せるさまをあらわすという。由良浜では製塩が古くから行われてきた。山椒（三庄）太夫の伝説の舞台にもなった。宮本は丹後由良駅西部にある小字で、由良神社を中心とした地区であるからその地名となったと思われる。

次にこの地域の統計データに移る。1989年9月30日現在、宮本の世帯数は128軒、人口は男182人、女198人で合計380人となっており、ここでも女性の方が多くなっている。人口・世帯数の1975・80・85年の10年間の推移は由良の場合、世帯数516→503→531、人口1,834→1,698→1,696である。人口が減少しているにもかかわらず世帯数は逆に増加するという、他2地域とは違った推移を見せている。核家族化・単独世帯化が進んでいるということか。また人口の減少率は約8%で3地域の中で最も低い。これは由良地区が舞鶴市に隣接しており、宮津市街地にも北近畿タンゴ鉄道を利用すれば比較的に往くことが関係しているだろう。

また公共施設についてであるが、教育施設は由良に小学校・幼稚園が各一つずつある。隣駅のある栗田には中学が一つ、府立水産高校が一つである。普通科高校は宮津市街地までいかなければならないが、丹後由良駅から二つ目の駅なので、それほど不便でもないだろう。医療施設に関しては産婦人科・内科・外科のある医院が一軒あるが、歯科医は隣駅の栗田まで行かなければならない。高齢者が多い（1985年現在由良では65歳以上が約20%）ことを考えると医療施設は十分とは言えない。また水道に関しては、宮本も里波見と同じく簡易水道である。この地区もリゾート開発をするならば、上水道の整備が必要条件である。

最後に観光・リゾート開発について。既存の観光資源としては由良浜海水浴場があり、かつては民宿・旅館も多かったが、日帰りする客の増加や海水浴客自体の減少に伴って、民宿・旅館は減少している。リゾート計画関連では、リゾートマンションが既に一つ出来上がっており、他にもマンション・ゴルフ場・保養施設（協議中）など複数の計画がある。完成している施設もあり、他2地域よりも開発が進展している。

## [2] アンケート回答者の属性

これからアンケートの集計結果を見ていくことになるが、最初にことわっておかなければならないのは、このアンケートの分析には限界があるということである。というのも、平日の日中に調査をおこなったため、回答者の年齢階層や職業にかたよりが見られるからである。なお、1985年度国勢調査よりその誤差を逐次示していくつもりであるが、資料が不足しているため、年齢、職業は宮津市全体の分布との比較になる。また総括表としてⅣ-1-1表を参照してもらいたい。

まずは性別であるが、全般的に女性の方がやや多めである。3地域の合計では男性約45%女性約55%、里波見は男性約44%女性約56%、文珠は男性約41%女性約59%、宮本は男性約52%女性約48%となっている。国勢調査の比率もこれとほとんど差はなく、全地域で女性の方がやや多くなっている。唯一男性の方が上回ったのは宮本のアンケート調査であるが、これは宮本では定年退職者が多かったからだと思われる。

次に年齢階層であるが、50代以上が約75%と大半を占めた。ちなみに宮津市の統計では50代以上は約40%である。アンケートで高年齢者が多かったのは、やはり平日昼間の調査だったためだろう。3地域の中では文珠がやや若めだった。これは文珠は旅館・商店を営む家が多く、実労層が比較的に家に残っていたためだろう。

それから職業である。職業の分布はアンケート調査と国勢調査に大差はない。ただ農林水産業の比率が国勢調査よりアンケートの方が高くなっているが、これは国勢調査には、

Ⅳ-1-1表 アンケート回答者の属性

		里波見	文 珠	宮 本	宮 津 市 全 体 (1985年国勢調査)
全 体 人 数		41人	69人	58人	27,895
性 別	男	44%	41%	52%	46.8%
	女	56%	59%	48%	53.1%
年 齢 階 層	10 ～ 30 代	7%	17%	7%	36.4%
	40 ～ 50 代	44%	36%	12%	28.0%
	60 代 以 上	49%	46%	53%	23.5%
職 業	農 林 水 産	39%	3%	26%	14.1%
	製 造 ・ 建 設	26%	0%	4%	28.8%
	サービス・観光	3%	29%	12%	22.5%
	その他3次産業	5%	26%	16%	31.1%
	専 業 主 婦	15%	16%	24%	—
	無 職 そ の 他	13%	26%	18%	0.9%
就 業 者 数					14,625

宮津市の半分近くを占め、農林水産業従事者がほとんどいない宮津市街地が含まれており、アンケート調査にはそこが含まれていないためと思われる。地域別の傾向は次のようになっている。

里波見は農林水産業（約39%）、製造業（約21%）、専業主婦（約15%）の順で多くなっている。製造業とは丹後縮緬の製造である。製造業が多いのはこの地域の特徴で他地域ではほとんど見られない（文殊0%宮本1%）。

他方文殊は、サービス・観光業（29%）、無職・その他（約26%）、商業・飲食業（約22%）の順になっている。他2地域では一番比率の高い農林水産業がこの地域では約3%とかなり低くなっている。サービス・観光業、商業・飲食業ともに天橋立関連であると思われるので、アンケート回答者の過半数は天橋立で生計を立てていると言ってよいだろう。

最後に宮本であるが、農林水産業（26%）、専業主婦（24%）、無職・その他（18%）、サービス・観光業（12%）となっている。サービス・観光業は海水浴客用の宿泊施設だろう。この地域は農林水産業をやるかたわら夏期のみ民宿を営んでいるという家も多かったが、海水浴客自体の減少や日帰りをする人が増えたことなどから民宿をたたむ家が増えてきている。

最後に回答者同居家族を見ておきたい。全般的に二人で住んでいる人が一番多い（30%前後）。これは、子供が出て行って、夫婦だけで暮らしている家が多いということを表しているのではないか。また三人という家も多く（20%前後）、これも子供が出て行って、夫婦とその親のどちらか一人という場合だろう。若い世代が流出しているということが。また里波見では一人暮らしが多い（約23%）のが目についた。文殊約8%、宮本約9%という数字と比べて際だっている。これはおそらく老人の一人暮らしだと思われる。

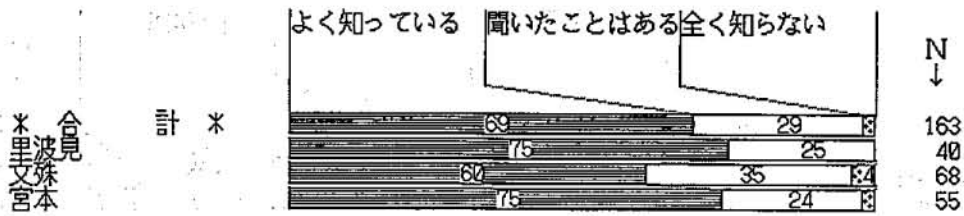
- 1) 以下の統計データは全て、『1989年度宮津市統計書』と『第4次宮津市総合計画策定基礎資料集』による。

## 2節 住民とリゾート開発

### [1] 住民は丹後リゾート開発について、どこまで知っているか

リゾート開発は、丹後の住民がその内部から作り出した開発計画ではなく、国→府→市といった行政機構から持ち込まれたものである。このような開発政策を住民主導でコントロールし、リゾート企業の発展ではなく地域の発展に結び付けていくには、何よりも開発計画についての情報が住民に行き届き、また、住民の側も積極的に情報の獲得につとめる

IV-2-1 図 地域指定を知っているか

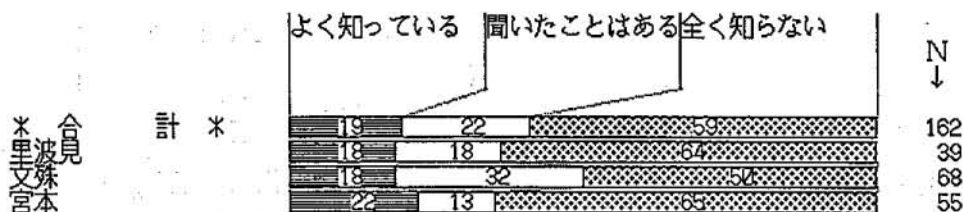


ことが求められるだろう。本節では、宮津市民が、丹後リゾート開発構想について、どの程度知っており、さらに個別事業についてどのような評価を下しているのかを、アンケート結果をもとに検討していきたい。

宮津市は丹後リゾート構想の指定地域に入っている。そこでまず最初に、「宮津市が丹後リゾート構想の指定地域になっていることを知っていますか」という地域指定知悉度について質問してみた。合計値では、よく知っている、聞いたことはある、と答えた人が69%で、全く知らないと答えた人は2%にすぎない。一般的に地域指定の知悉度はかなり高いということができるであろう。これを年齢階層別にとらえてみると、10-30代でよく知っていると答えたのが47%と低く、40-50代、60代以上は70%前後と高く、中高年層での関心が高い。集落別集計では、宮本で75%、里波見で75%、文殊で60%の人々がよく知っていると答えている（IV-2-1 図）。文殊は天橋立をもつ既存の観光地であるのに対し、リゾート開発という点では、他の2集落のほうがより切実な問題に直面しているために、この差異が現れたのかもしれない。しかし、文殊にしても全く知らないと答えている人は少なく、どの集落でも知悉度は相当高いといえる。職業別では、特徴が見られる職業もなく、概して知悉度が高いといえた。しかし、サービス、旅館業の中に、全く知らないと答えた人がいたのは、意外に感じられた。

このように宮津が丹後リゾート構想の指定地になっていること自体の知悉度の高さは確認できた。そこで次に、丹後リゾートの具体化促進のために設立された丹後リゾート総合企画会社に関してたずねてみた。すでに述べたように、丹後リゾート総合企画会社は日置、世屋のリゾート施設の計画づくりや、重点整備地区に誘致する施設のコンサルティングをし、丹後リゾート構想の具体化を支援する第三セクターの総合会社であり、京都府と宮津市からも職員を派遣している。そこで「宮津市が丹後リゾート総合企画会社に出資、職員出向を行っていることを知っていますか」というアンケート項目をもうけた。結果としては、全体の59%にあたる人が全く知らないと答えている。年齢別にとらえてみると、今度は60代以上層が全く知らないという回答を多くだしており、40-50代では全く知らないと答える人は比較的少なかった。少なかったとはいえ55%の人が全く知らないと答えており、

Ⅳ-2-2図 第3セクター会社への出資、出向をしているのを知っていますか



やはり出資・出向の知悉度は低いといえよう。また、集落別では、全く知らないと答えた人は文殊で50%、宮本、里波見が65%であり、構想の指定地域の知悉度と逆の関係になっている(Ⅳ-2-2図)。

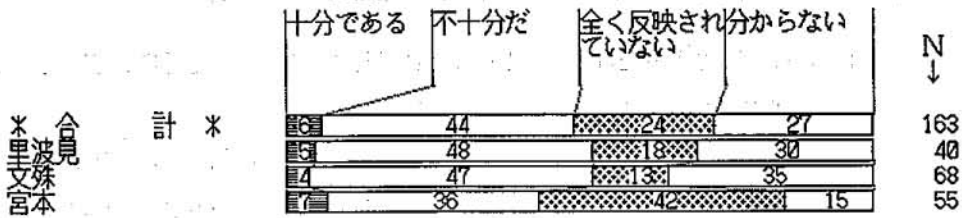
ここで、大切なのは、地域指定の知悉度も高く、丹後リゾート総合企画会社について、新聞でも取り上げられていたというのを考慮すると、出資・出向の知悉度の低さは絶対的な重みを持っているということである。これは、府や市が、わざわざ宣伝するものでもないからだと考えられるし、住民のリゾートに関しての積極的な取り組み、関心の低さのあらわれとも判断できるのではないだろうか。が、それだけであろうか。というのは、計画などは府が中心となっていて行っている。これに対し第三セクターについては、民間資本も関わってくる問題であり、参加企業の利害というものもからんでくる。そのために、すべての情報が公開されるというわけでなくなり、市の出資・出向の件を別にしたとしても、丹後リゾートに関しての情報の入手手段・機会や量といったものが限られてしまうと考えることはできないであろうか。いずれにせよ、繰り返しになるが、地域指定を知っている住民が多いわりには、出資・出向の知悉度が低い点は注目されるべきことであるだろう。

## [2] リゾート開発計画への住民意向の反映度

では、宮津市民は、現在の丹後リゾート構想に、自分達の意向がどの程度反映していると考えているのだろうか。アンケートでは、「丹後リゾート構想の計画には地元住民の意向が十分反映されていると思いますか。」という質問を試みた。この項の選択肢は、1. 十分である。2. 不十分だ。3. 全く反映されていない。4. 分からない。の4つである。ここでも全般的な結果をさきに述べるならば、無回答、不明者を除いたうちの6%にあたる人のみが、十分と答えているにすぎない。そして、27%と約4分の1にあたる人が分からないと回答している(Ⅳ-2-3図)。特に10-30代で分からないと回答している人は37%と3分の1にのぼっている。この項目に関しては、これ以外に集落差や、職業別な差はみられなかった。(ただし、全く反映されていない、不十分だ、という回答は意向が反映されていないものと考えているとして、一つにまとめて考えてみた場合であるが。)



Ⅳ－２－３図 住民の意向はどのくらい反映されているか



さて、この結果をどのようにみるべきであろうか。まず、住民意向の反映度が不十分であると考え人が多いという点についてである。どういう点において不十分であるのか、という問題は、後の、3節、4節の分析からもうかがえるであろうし、この項目でなぜその選択肢を選んだのか、という理由を述べてもらう自由記入欄をもうけていないので、はっきりしない面もある。しかし、不十分であると回答した人が多いということは、行政と住民意向とが必ずしも一致してないことのあらわれであるといえるであろう。先にも述べたように府の計画のあり方、第三セクターによる民間資本の導入等により、住民の知らないところで予想とちがった計画ができあがっていると感じているのではないだろうか。また、入手できる情報が限られてしまうということが、さらにその度合いを強めているといえないだろうか。つまりは、行政主導型の色合いが強く、そのために住民の意向が反映される機会が少なくなってしまう、結果として、実際に意向が反映されなかったり、反映されていないと感じる人が多くいるといった現状になってしまっていると考えられる。

このように考えると一方的な行政主導型ともいえるリゾート開発の進め方に問題があるようだが、実際にアンケート調査を行なってみて感じたことがある。平日の昼間に行なったというせいもあるが、高齢者が多かった。そして、話題の中から、市が何かやってくれるといったような、受け身的な立場で開発を待っているといったような人々も少なからず見られた。それは高齢者だけでなく、中高年層にもいて、住民からの参加の意識がどの程度あるのかという問題もひそんでいるように思われる。

次に分からないと答えた人たちについてである。単に選択肢を分からないにしたが、この分からないには、大きく2つのニュアンスが感じられた。1つは、リゾート開発について関心あまりなく、構想の実際等詳しく知らないので分からないとするものであり、もう1つは、まだ計画中や工事中などが多く、完成しているものが少ないので、丹後リゾート構想による効果が実感としてえられてないために、意向が反映されているのかどうか判断できないとするものである。いずれにせよ、この質問項目によって、丹後リゾート構想に関して、行政の意向と住民側の意向は一致していないということは明らかになったであろう。

### [3] リゾート構想のうち進められている事業・施設についての調査

住民は個別開発事業をどれだけ知り、どのように考えているのか、知悉度と必要度をたずねてみた。さらに立ち入って、宮津市民は宮津市内で始まりつつある個々のリゾート開発事業についてどの程度知っており、それらの事業をどのように評価しているのだろうか。アンケートでは、実際に丹後リゾート構想の一環として進められている事業・施設について対象とした計画・事業は、ハイランド世屋の里、丹後リゾート大規模公園、宮津ロイヤルホテル、由良川マリーナ、リゾートマンション、そして新規ゴルフ場と6つである。それぞれについて、知っている、知らないの選択肢をもうけて、知っていると答えてもらった人には、分からないを含む必要度を問う6段階の選択肢を選んでもらった。

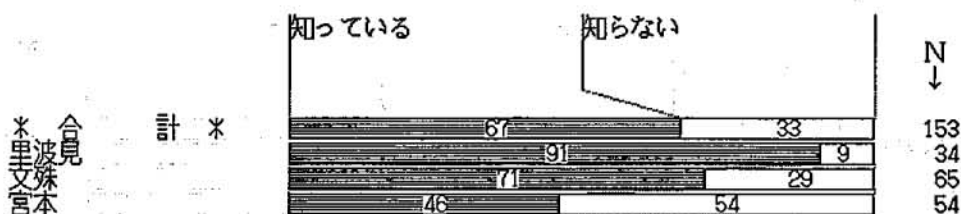
それでは、計画別にアンケートの結果をとらえていくことにする。

①ハイランド世屋の里・丹後リゾート公園 これらは、リゾート構想の対象地域内に集客の目玉となる施設がなかったために、プロジェクトを進める上で立地条件の良い日置・世屋に開発の中核となるべく計画されたものである。丹後リゾート大規模公園は自然と歴史を生かし、工芸村や舟屋風ホテルを配すリゾートパークで、府の計画第1号として、新聞等にも多く扱われている。また、世屋の里は、大規模公園の役割を分担し担う形で近接地域に設置されレクリエーション的色合いが強いものである。これらの計画は、第1号の中核的計画であるし、またそれを取り扱うマスコミも多いために、どちらも67%と比較的高い割合で知っているという答えが返ってきた。とりわけ、大規模公園に接する里波見では、当然のことではあるが91%と非常に高い割合で知られていた。そして、男性の3分の1にあたる人が積極的賛成を示しており、集落の期待感が高いように思われた。反面、この地域から最も離れた宮本においては、知っているという回答は43%と低くなり、距離の差が関心度・知悉度の差となってあらわれたようである。また、さきほど里波見で期待感が高いようであると述べたが、文殊においても、この計画を7割近くの人知っていた。ここでは、集客効果がえられ、かつ市民も活用しやすく自然と親しめるという理由から、必要であると回答した人の割合が3集落のなかで一番多かったのは注目される。

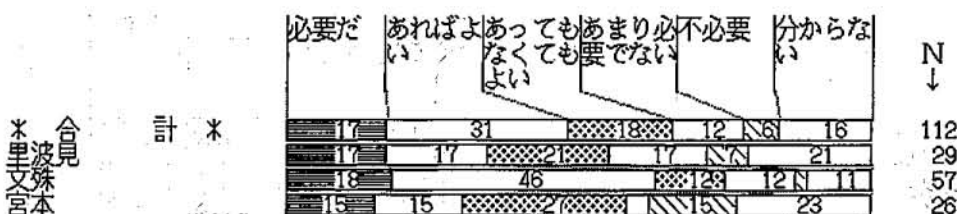
しかし、里波見集落内でも、地元として本当に経済的な価値があるのかを疑問視したり、ゴミの増大などの公共問題、さらに、林・漁業などは利用されないのではなどの産業別の問題をあげて、不必要と回答する人や、必要かどうか分からないと回答する人もいた(Ⅳ-2-4図)。

②由良川マリーナ 宮津市の東に位置する由良川の河口周辺にクラブハウスを有するマリーナを建設する計画である。これも特に集落別で回答の差異がみられた。知悉度は全体

Ⅳ-2-4図 丹後リゾート大規模公園を知っているか



丹後リゾート大規模公園は必要だと思うか

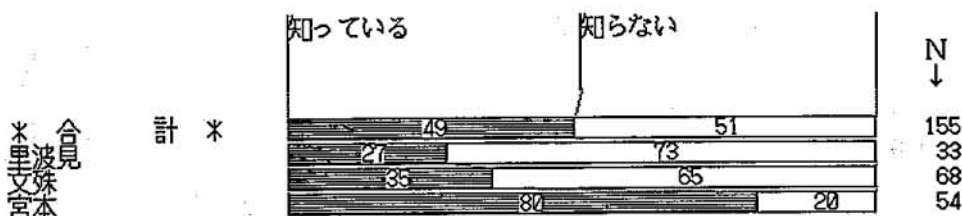


で49%と、半数の人が知っていた。しかし、宮本では80%に達するのに対して、他の2集落においては、3割程度である。やはり、世屋の里、大規模公園の場合と同様に、近接し直接的に影響し、目前にみて感じることができるために、当然といえば当然であろうが、宮本での知悉度が高かったのであろう。

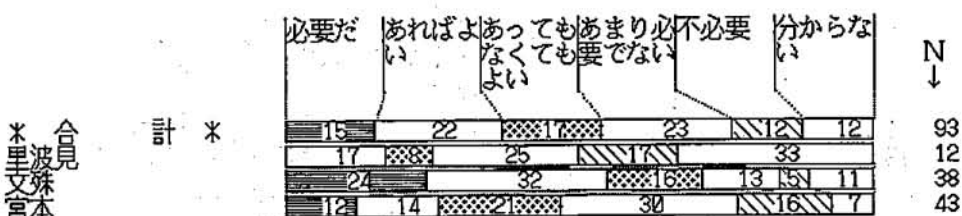
ただ、由良川マリーナに対する必要度においては、世屋の里、大規模公園と異なった回答がでている。開発地域である宮本において、あまり必要でない、不必要、と回答した人が47%いて、肯定派を上回っているのである。これは、いままで民宿やペンションどれをとってもせいぜい2階建てだった由良に高さ51メートルのリゾートマンションが建設されたなど、行政の計画よりも先行している民間の投資的な施設ばかりが目に見える形で動いているために、住民の思惑とちがった具合にリゾート開発が進んでいると感じているためではないだろうか。さらには、この集落も高齢者の回答者が多かったため、由良川マリーナとはなんぞや、といった感じでどのような施設ができるのか必ずしも多くの人が理解しているようではなかった。この計画に対しても文殊では肯定派が55%と3つの集落の中で一番必要と回答した人が多かった。若者に人気のマリンスポーツの施設が設けられると、若い層の観光客も増えて、集客効果がえられるといった理由をあげる人が複数見られた(Ⅳ-2-5図)。

③リゾートマンション 宮津市内の日置や由良を中心にマンションは目に映る形であらわれており、しかも土地問題や、都市環境整備問題で、新聞でも多く取りざたされているためか、全体で88%もの人が知っていると答えている。必要度については、リゾートマンションの建設が足元に行われている宮本で80%、里波見で61%にあたる人があまり必要で

IV-2-5 図 由良川マリーナを知っているか



由良川マリーナは必要だと思うか



ない、不必要と答えている。その理由として、地元の人が利用できるものではなく、経済効果をもたらすか疑問であるなど、活性化につながらないとするものがあげられていた。さらに新聞にも取り扱われていたように、上水道の供給や、下水整備などの環境整備が悪くなるほか、ゴミの増大など公害のもとになると指摘する人たちもいた。しかし、文殊においては、肯定派が、否定派よりも多く、やはり天橋立を中心とした集落だけに、集客効果を期待するむきがあるようだった。

④新規ゴルフ場 ゴルフ場計画については、全体で68%の人が知っていると回答をし、全体として知悉度が高かった。これも計画されている地域が宮本に近いため、知悉度は宮本が100%、里波見63%、文殊44%と集落差が大きかった。宮本では、あまり必要でない、不必要と答えた人は8割にもなり、地元からは歓迎されていないようである。この計画に関しては、文殊・里波見でも農薬汚染問題などをあげて、否定的にとらえる人が多かった。

⑤宮津口イヤルホテル ホテルの知悉度は25%と、アンケートでたずねた計画のうちで一番低かった。職業別にみて、やはり、サービス・観光業において一番知悉度は高かったが、それでも4割強と低いものであった。必要度は全体の肯定派、否定派とも1割強（不明分を含み）で、3次産業に肯定派が比較的多かった。サービス・観光業で、分からないと回答する割合が一番高かった。観光客の動きが今後どのようなのかという思いと、ホテルとの共存の可能性を模索中というところからこのような結果になったのではないだろうか。

⑥全体の傾向 一般集計としては、集落別の差異が明確にでていた。つまり、近接している計画に対しては実際問題であるため、関心も高く、知悉度は高くなる傾向があった。

そして、世屋の里・大規模公園を除けば、概ね、知悉度の高いものについては否定的意見が多くなるようである。

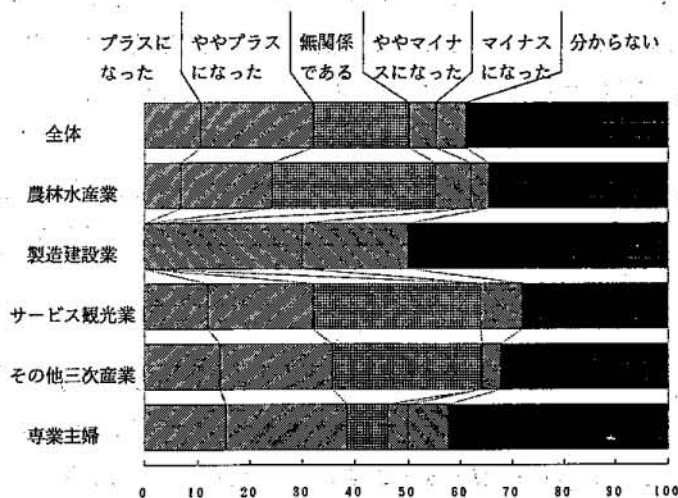
男女別にみると、全般的に女性よりも男性の方が知悉度が高い傾向にあった。他方、年齢階層別では、6つの計画、あるいは施設についての知悉度では、ほとんどすべてについて、40-50代、60代以上、10-30代の順で、知っていると答える割合が多く、回答者数の差があるとはいえ、リゾートあるいは地域活性化への関心度合いが実働年齢層で高いことがうかがえた。また、必要度についてみると、10-30代で、あまり必要でない、不必要と答える割合が他に比べて低く、個々の計画、あるいは施設に若年層が好意的な思いを持っていることがわかった。リゾート施設の整備が、若者の地元定着につながる可能性を示しているともいえ、なお、分からないと答える人の割合が60代以上の人に多く、高齢層になるほどリゾート開発との関わり方が薄くなる、あるいは関心がないという傾向がみてとれた。

### 3節 住民から見たリゾート開発の影響

#### [1] リゾート開発の影響を受けた宮津市の現状—その経済と市のイメージについて—

丹後リゾート開発が、宮津市の地域経済に対して与えた影響は、今までのところプラス方向に働いたか、それともマイナス方向に働いたか、住民はどのように考えているのだろうか（Ⅳ-3-1図）。

Ⅳ-3-1図 リゾート開発の地域経済への影響





全体について見てみると、プラスになった、ややプラスになったという肯定的意見が32%、ややマイナスになった、マイナスになったという否定的意見が11%。プラスになったと考える人が意外に多いといえよう。なかでも、文殊では、プラス方向44%、マイナス方向6%と圧倒的にプラスになると考えている人が多く、まだ見ぬリゾート開発に大きな期待を寄せていることが分かる。他の2集落では、これほどの大きな差はない。

しかし、全体で、最も多かった意見は39%の“分からない”であった。リゾート開発の名こそ広く知れわたってはいるものの、実際に何らかの施設が作られたのは、このアンケートを行った地域では宮本のみであり、里波見は計画のみ、文殊にいったては計画すらないという現状では当然の結果と言えよう。

もっとも、自分の住んでいる集落の地価について見てみると、どの集落においても3割以上の人は上昇したと答えている。宮本では7割以上の人が上昇したと答えている。里波見では、分からないと答えた人が半数近くいるが、それでも、下落したという人は1人たりともいない。やはりリゾート開発は、宮津市域全体に影響を及ぼしているといえる。

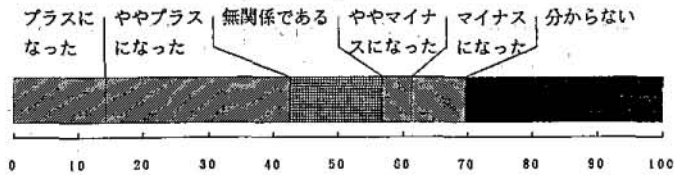
これらの数値は、丹後リゾート開発の先進地域と言える宮津市においても、その開発は決して進んでいるとはいえないこと、しかしその影響は、地価の上昇という形で確実に現れているということ、そして、リゾート開発という言葉に、特に何の開発計画もない地区においては、地域活性化の光明が見いだせるのではないかと漠然と期待している人が多いことを裏付けているといえよう。

職業別に見た場合、特筆すべき点は、製造業、建設業に従事している人のなかにプラスになったと考える人が全くいないことであろう。製造業に従事している9人のうち、8人は、里波見で繊維業を営んでいる女性であり、この問題に対しての関心の低さから、そのほとんどの人が、分からないと答えている。また、建設業に従事している人はその開発が、大企業にそのほとんどを依存していて、市内の小企業は下請をするだけであるという現状から、市の経済はマイナス方向に動いてしまったと考えているようである。

この他にも、自然破壊、景観破壊だとして、マイナスになったという人もいる。しかし、全般的には、観光客の増加、地域のPR（サービス観光業、その他の三次産業）、公共整備が幾分か進んだ（専業主婦）という理由から、プラスになったと考える人の方が多いといってよいのではないか。

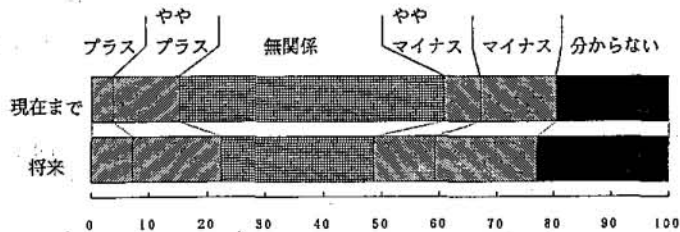
ここまでは、宮津市の経済がリゾート開発によっていかなる方向に動いたと、住民が考えているかを見てきた。次に、今までに行われた開発によって宮津市のイメージはどう変わったと住民が考えているか、Ⅳ-3-2図によって見ることにしよう。

Ⅳ-3-2図 宮津市のイメージへの影響



Ⅳ-3-3図 リゾート開発の個人的影響

—現在までと将来についての比較—



プラスになったと考える人が全体の43%を占めており、マイナスになったと考える人の13%をはるかに上回っている。やはり、リゾートという言葉にいい響きがあるように思われるのだろう。

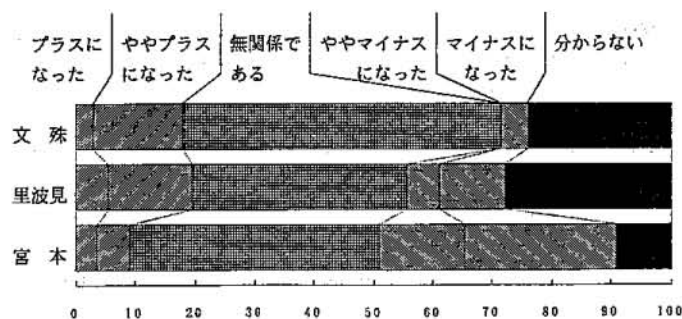
リゾート開発の影響を受けた宮津市の現状を、住民たちは、全般的には肯定的に見ているといってよいだろう。年々人口が減少していく宮津市の状態を救う手段としてリゾート開発は、ある程度期待されていると考えられる。

## [2] 個人的に受けた影響は？これから受ける影響をどのように考えるか

リゾート開発の宮津市への影響について住民がどう考えているかを見てきたが、では彼らは、自分自身には、いかなる影響があったのか、またこれからいかなる影響があると考えているのだろうか。(Ⅳ-3-3図)。

現在までのところは無関係と答える人が46%とその大半を占めている。特に、開発がまだ実際に行われていないころでは、その傾向が強い。後の意見は、3等分されたといってよいだろう。しかし、職業別に見た場合、どの職業をとっても、マイナスになったと答えた人がプラスになったと答えた人よりも多かった。プラスになったと答えた人の方が多かったのは、サービス・観光業である。この職業でマイナス意見のほうが多いとなると、今回の開発が無意味なものと即断してしまうところであったが、そこまでにはいたらなかった。しかし、将来は、という質問にたいしても、若干プラスになると答えた人のほうが多かったものの、意見は分かれており、開発の将来に多くの人が不安を抱いていることを象徴し

Ⅳ－３－４図 集落別に見た、開発の個人的影響に対する意識



ているようである。専業主婦では、プラスになった、マイナスになった、ともに25%と賛否両論であった。「市」に関してはプラスになったと考えている人が多かったこの層で、否定的意見が増えた理由としては、交通の混雑、騒音など日常生活上の問題が中心であった。農林水産業の人の意見は土地に関してのものが多かった。地価が上がるからということで、プラスになるだろうという人もいたが、土地が開発予定地域に含まれている人は、今まで生計をたててきた土地を手放すのは偲びない、土地を売ってもいく先がないということで困るという意見が多くあった。林業では、せっかく植林したところが開発計画地域に含まれてしまい、骨折り損と嘆く人もいた。

次に、見方をかえて地域別に比べてみよう。開発の進行度によって大きく意見の出方に違いがあるのが分かる（Ⅳ－３－４図）。

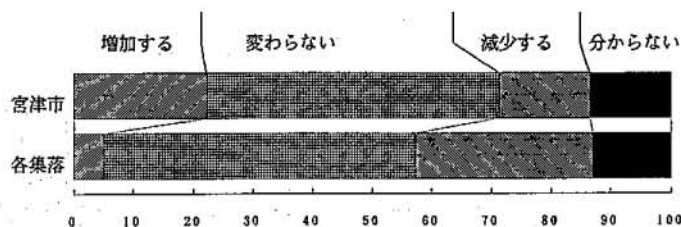
開発が進行すればするほど、プラス意見とマイナス意見の比率が大きく逆転していくことが分かる。リゾート関係の開発がまったく行われていない文殊では、プラスになったと答えた人が18%、マイナスになったと答えた人が4%となっているのが、里波見では、19%、17%とほぼ同数になり、最も進んでいる宮本では、プラスになったが9%に減り、マイナスになったは40%にまで増加している。将来についての質問に対しても、ほぼ同傾向の答えが返ってきており、開発現場の住民の目は暖かくはないようだ。

〔1〕で宮津市民は、地域活性の手段として、リゾート開発を肯定的に見ているという結論を出した。しかし、この〔2〕で得られた数値は、一見しただけでは、それをすべて覆すものにも見える。ここから考えられることは、住民は、開発を行なうことは発展のために必要なことであると、頭のなかでは考えるが、自分の地域に開発の手が延びることに関しては、生活環境を破壊された、または、これからされることを恐れてマイナスに考える人が多いということだろう。とくに、宮本のリゾートマンションは、ごみ処理の問題が非常に懸念されている。やはり、「市」は発展しても、自分の生活環境は維持したいと考えるのは当然のことだろう。

〔3〕 将来の人口について一市や自分の集落の将来を住民はどう見通しているのか

宮津市では、地域活性の目標として人口3万人を掲げ、府のリゾート開発計画にのっとり努力を行っているわけであるが、住民はこれをどのように受け取っているのだろうか。そして、各々の集落の将来をどのように考えているのだろうか（Ⅳ-3-5図）。

Ⅳ-3-5図 宮津市と各集落の将来人口



どちらの場合も、半数の人が変わらないと考えているが、市に関しては、若干、増加すると考えている人のほうが、減少すると考えている人よりも多いのに対して、自分の集落に関しては、減少すると考えている人が非常に多い。職業別に見ると、宮津市の将来人口についても、サービス観光業、その他三次産業に従事する人は、減少すると答えている人の方が多い。この町の基幹産業である、観光業やそれに類する職業に従事する人たちは、この町の将来に明るい展望を持っていないようである。他の職業、つまり、農林水産業、専業主婦ではプラスになると答えた人のほうが多かったが、彼らとて、自分の集落の場合には、マイナスになると答えた人のほうが多い。やはり、自分の集落の将来は明るく思っていない。しかし、「市」そのものを発展させるだけの力をリゾート開発は持っているだろうと漠然とした期待感を持っているようである。

〔4〕 ま と め

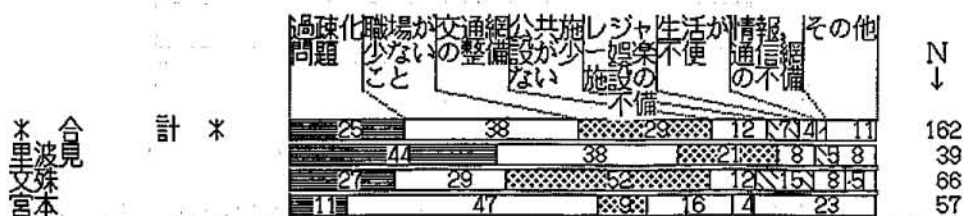
リゾート開発によって変化した宮津市の現況についてどう思うか、そして、将来はどのように変化していくと思っているのか、という質問であったが、全般的に言えることは、リゾート開発計画は、人口が減少し続けている宮津市の現状を打破する方策ということではある程度認識されているということ、しかしそれは、いざ自分の住んでいる地域に入ってきた場合、自分たちの生活環境を壊していくものであるという認識があるということであろう。しかも、この傾向は開発が進んでいる地域ほど、この傾向は顕著になっていく。自分たちの地区ではだめ、生活環境を壊していくだけのようだから。しかし、宮津市は開けてほしい、自分たちの生活基盤がよくなるから。というのが住民の答えではないだろう

か。しかし、個別地域での地域経済の発展なしには、宮津市経済全体としての発展は望むことはできない。この集落レベルの実態と市の経済発展の落差乖離をどのように埋めるかが鋭く問われているような気がする。

#### 4 節 住民が求めている開発のあり方

##### 〔1〕 宮津市の地域問題

Ⅳ－4－1 図 宮津市の地域問題（集落別）

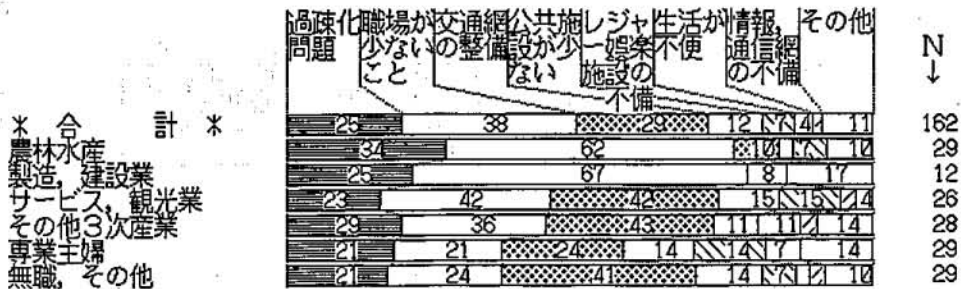


この節では、宮津市住民の、地域に対する問題意識と彼らの望む開発のあり方についてアンケートにもとづいて検討することにした。

まず、宮津市の地域問題について考えてみる。Ⅳ－4－1 図は、住民が考える現在の問題意識である。特徴的なことをいくつかあげてみる。里波見では、中高年者が多いこともあり、「過疎化」が44%でもっとも高い比率である。現地で実際にアンケート調査したものの話では、老夫婦や独り暮らしの老人がかなりの数を占め、若者のUターンを望んでいる一方で、自分たちの現在の生活にある程度満足している。いまさら「リゾート」とかいって、海のものとも山のものともつかない代物を持ち込まれても・・・と戸惑いを隠せない様子であったということである。同時に、「職場不足」も39%にのぼっており、若者が地元から離れていく原因を不足している職場に見いだしている人も少なくないことが分かる。里波見では「過疎化」と「職場不足」を指摘する人が8割以上になっている。文殊はもとも観光業を中心に発展してきた集落であるが、近年、天橋立に来る観光旅行者が停滞傾向にある。したがって、「交通網の整備」52%と「職場不足」29%に問題があると考えている人が大半を占めている。また、「レジャー・娯楽施設の不足」を指摘する人も15%にのぼっていることから、文殊の人々はあくまで観光を中心に発展していこうと考えており「リゾート」は現状を打開する新たな一手段であると期待を寄せている人が多いことがうかがえた。宮本は3集落の中でもっともリゾート開発を実感しているところである。その宮本で「職場不足」48%「その他」23%（これは病院が不足していることなどが大半）「公共施設不足」16%という項目が高い数字になっていることから考えて「リゾート」と



Ⅳ-4-2 図 宮津市の地域問題（職業別）



いってもマンションなどの私的な施設が主なので実際にそこで暮らしている人々にとっては職場や公共施設の充実が必要であると感じる機会が多いためであろう。このように、同じ宮津市においても地域問題のとらえ方はかなり異なっている。

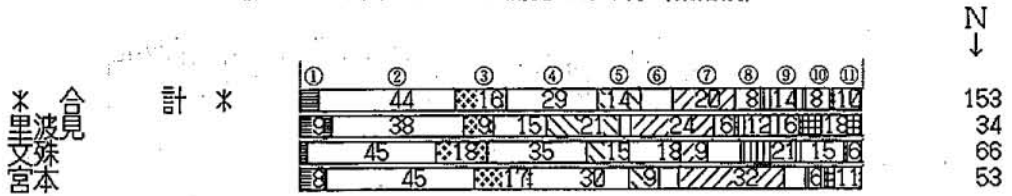
さらに、地域問題を職業別に見てみると、「職場不足」を訴えているのは農林水産、製造・建設業であり、ほかの職業では各々「交通網の整備」が主な問題と考えられているようだ。「リゾート開発」を支える職業で「職場不足」ということは、実際の開発がまだほとんど進んでいないということではなかろうか。また、ほかの職業では、地域活性の第一手段として「交通網の整備」を考えているようである。農林水産業は、現在全国的に人材難の状況にあるので「職場不足」というより「人材不足」に問題があるように感じられる。

## 〔2〕 住民の望むリゾート開発のあり方

次に、住民の望むリゾート開発のあり方についてみてみよう。これまでの分析結果と同様に宮津市の中でもリゾート開発に対する理解はさまざまで、集落によって考え方の違いがはっきりと分かれる結果となった。Ⅳ-4-3 図を見ながら論を進めることにする。

Ⅳ-4-3 図を見てまず言えることは、3 集落とも「もっと住民の意見を取り入れろ」が一番多く、リゾート開発を外来企業任せにせずに、地元の意見を反映した住民のために第一に考えた開発を望んでいる。これが宮津市民のリゾートに対する基本姿勢であろう。Ⅳ-4-3 図から集落による特色を上げてみる。里波見と宮本では「これ以上の開発は不必要」というのがそれぞれ25%と32%という高い値を示したのに対し、文殊は外来企業の進出が目立ち、住民は行政が率先しての開発を望んでいる。この背景には里波見にはゴルフ場、宮本にはリゾートマンションが完成及び建設中であり、現在のような開発のやり方では地域問題となっていた「過疎化」や「職場不足」は殆ど解決されない。その上先祖から代々受け継いできた土地は企業が湯水のように金を投資して買い上げてしまう。このよ

IV-4-3図 リゾート開発のあり方（集落別）



- ① 現状のままでよい
- ② もっと地元住人の意見を取り上げるような計画作りが必要だ
- ③ もっと既存の観光資源を活かすような開発をするべきだ
- ④ 住民の憩いの場となるような施設を拡充すべきだ
- ⑤ 地域の資本を中心とした開発で地元にもっと利益を還元すべきだ
- ⑥ 東京や大阪の企業による大規模開発をもっと推進すべきだ
- ⑦ これ以上の開発は不必要だ
- ⑧ 既存の観光資源に頼らない新しい観光資源の開発を考えるべきだ
- ⑨ 市はもっと率先して開発を進めるべきだ
- ⑩ もっと長期滞在できるリゾート地を整備するべきだ
- ⑪ その他

うな現状に対して里波見や宮本の住民は「今のような開発ならばもうたくさんだ」とシグナルを送っていると考えられる。これに対して文殊では、天橋立を中心に昔から観光の町として発展してきた。しかし、現在、天橋立だけでは観光客を集められなくなってきている。この打開策としてリゾート開発にきたいと望みを託しているといえる。もう少し詳しく集落別に見てみると、里波見では「これ以上の開発は不必要」の24%以外では「地域資本を中心とした開発」の21%が目立った意見であり、「過疎化」を打開する開発を望んでいる様子がうかがえる。また、宮本では「これ以上の開発は不必要」の32%以外では「住民の憩いの場となる施設の建設」の30%が目立っており、リゾートマンションだけでなく本当に住民のためになる開発を期待している。さらに、文殊では「住民の憩いの場となる施設の建設」の35%と「市はもっと率先して開発を」の21%が目立った意見であった。従来の観光施設や従来の開発の資本では限界にきているので、リゾート開発によって新たな観光の場を作り出し、しかも行政主導型にすることによって弱い民間資本を援助してほしいと考えているのが浮き彫りにされた。

このように同じ宮津市内でも、集落によって住民の求めている開発のあり方が異なっているのは、何度も述べたように地域ごとに開発のベースが違うからである。文殊は昔からの宿場町で現在は観光収入がやや落ち込んでいるものの宮津市の中心地であることには変わりない。宮本はいわば新興開発地域であり、民家の間にリゾートマンションが建設されている。里波見は半農半漁の集落で老人人口比率が高くリゾート開発は計画中の段階にある。これらの段階差が、開発のあり方についての考え方の違いを生み出しているのである。

Ⅳ-4-4図 リゾート開発のあり方（職業別）

	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	N ↓
* 合 計 *	44	16	29	14	20	8	14	8	10			153
農林水産	52	11	30	15	7	19	15	11	19			27
製造、建設業	22	44	13	11	22	11	11	11	11			9
サービス、観光業	48	28	20	12	24	28	12	8				25
その他3次産業	7	43	14	11	14	29	11	11				28
専業主婦	29	21	54	14	14	21	17	7				28
無職、その他	45	41	17	14	17	10	17	14	14			29

- ① 現状のままでよい
- ② もっと地元住人の意見を取り上げるような計画作りが必要だ
- ③ もっと既存の観光資源を活かすような開発をするべきだ
- ④ 住民の憩いの場となるような施設を拡充すべきだ
- ⑤ 地域の資本を中心とした開発で地元にもっと利益を還元すべきだ
- ⑥ 東京や大阪の企業による大規模開発をもっと推進すべきだ
- ⑦ これ以上の開発は不必要だ
- ⑧ 既存の観光資源に頼らない新しい観光資源の開発を考えるべきだ
- ⑨ 市はもっと率先して開発を進めるべきだ
- ⑩ もっと長期滞在できるリゾート地を整備するべきだ
- ⑪ その他

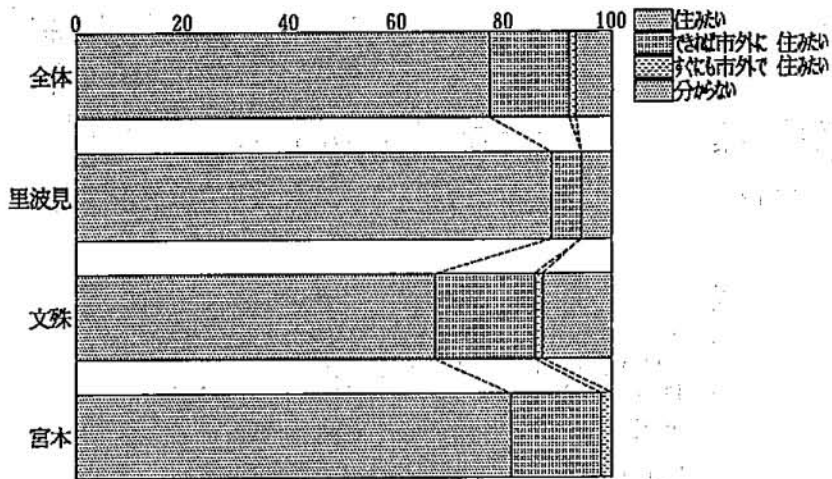
ほかの職業で必ずある「これ以上の開発は不必要」が製造・建設業は0%であることに注目したい。製造建設業はリゾート開発にその活性化をかけていることが分かる。他には主婦層が「住民の憩いの場の拡充」を求めているのが目立つ。住みやすい町作りを求める主婦が多いのは当たり前かもしれない。それから「もっと既存の観光資源を活用したほうが良い」という意見がサービス・観光業で目立つ。天橋立をもっと有効に利用するべきであると考えているようだ。職種によってさまざまな意見が見られるが、いずれの職種も基本的には「もっと地元住民の意見を取り入れてくれ」という願いが大前提にある。

リゾート開発に携わる人々はリゾート開発とは本来誰のための開発なのかということをもう一度考えてみるべきではないだろうか。

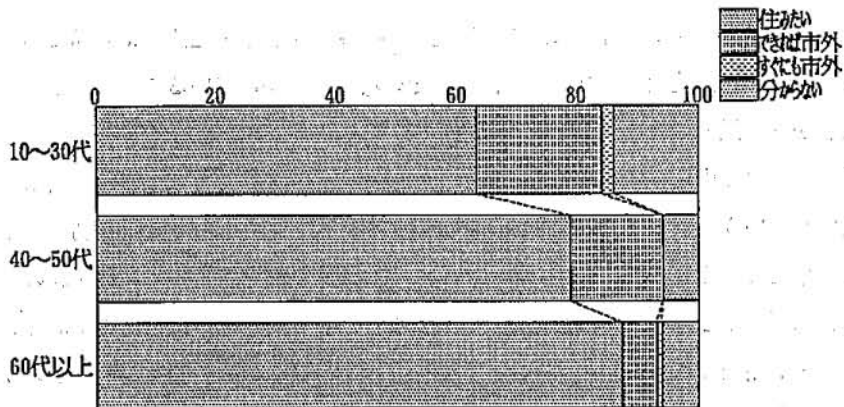
### 〔3〕 宮津市への愛着度

〔1〕で見たように宮津市には解決すべき様々な問題が存在している。そんな宮津市に今後も住み続けたいかというアンケートを最後に聞いてみた。どの集落でも大半は「住みたい」と答えているが、文殊では67%とやや低い。これは、回答者の年齢層が文殊でやや若年層に偏っているためである。また、実際の住宅事情を考えると市外にはなかなか住みづらいが、本音は市外に住みたいというのが「分からない」という解答に表されているのではないかと考えられる。

Ⅳ－４－５図 今後も宮津市に住みたいか（集落別）



Ⅳ－４－６図 今後も宮津市に住みたいか（年齢層別）



同じことが年齢別のⅣ－４－６図でもいえる。10～30代は市外への志向が高い。40～50代は現実派で、市外はあまり考えていない。60代以上も市内型である。10～30代では「分からない」も目立つ。今後の宮津市の新興は若い層の力にかかっている。だが、若年層において宮津市に住み続けたいと思っている人が回答者の6割あまりしかないということは、宮津市の将来にとって一抹の不安材料ではないだろうか。

#### [4] ま と め

地域問題や望ましいリゾート開発のあり方を分析してみると、対象となった3集落の特色がはっきりしてくる。里波見ではまだリゾート開発は計画段階であり、住民には日置のリゾートマンションのイメージが焼きついている。文殊では頭打ちとなっている観光業を再開発する手段としてリゾート開発を考えている。宮本はこの3集落の中ではもっともリゾート開発の実際を実感している集落である。これらの特色が、比較的明確に現れたアンケート結果であると思う。住民はそれぞれの集落にあって、上記のようにリゾートをとらえ、様々な期待と不安を持ちリゾートでやっていけるか戸惑いを隠せない。今後ともリゾート開発を進めていく上で大切なことは、短期的に過度の開発をするよりも誰のための開発なのかをもう一度考え直し、地元の資本と外来の資本を上手に使い分けて、住民の生活の向上や若年層の雇用創出、人口の定着に直接結びつくようにすることではないだろうか。その際、住民の意向がはっきりと反映された住民主導の開発が望まれているのである。



## お わ り に

この研究・調査を進めていく上で、少しずつ明らかに分かってきたことがある。現在地域経済、特に過疎地の経済の衰退は著しく、リゾート開発の是非を云々する段階ではないということである。これといった産業の存在しない過疎地にとってリゾート開発による観光産業立地はまさに最後の手段 (in the last resort) であり、現在のところリゾート開発に頼る以外に過疎地再生の望みがない所も多い。したがってこの研究報告書ではリゾート開発そのものを全面的に否定するのではなく、地元住民の生活向上に結びつくリゾート開発とはどういうものでなければならないのかという視点から考察してきた。

そして調査と研究を通して、重要な問題が浮かび上がってきた。すなわち、あらゆる計画において重要視される企画力と実行力、そして資金力の問題である。おおよそこのリゾート開発計画は東京・大阪の大企業が作り上げた、自己にとって利益となる企画である。安易に利益をあげ、また投資金を回収するためにその企画は会員制のゴルフ場とホテル・マリーナなどを組合せた「金太郎飴」的な、すなわち出来る限りリスクが小さく、自己資本をあまり必要としない手法が使われている。このような開発方式ではⅠ章で指摘した通り、リゾートによる収入は地元を素通りして東京・大阪への一極集中を引き起こし、さらなる中央の資本蓄積に貢献してしまうことになる。これではまさに「誰のためのリゾート開発」なのかと問いたくなる。バブル経済下で全国で展開されたリゾート開発計画は企業の収益のためと言えるのではないか。企業がこぞってリゾートに参入したのもうなずける。

さてこのような企画の多いなか、地域経済にとって有効な開発計画にするためには、上述のような首都圏に向かう資金の流れを変更し、地元にできるだけ資金を還流させる方策を考えるべきである。そのためには地元企業がリゾート開発に企画段階から参入し、地元の生産物・特産物を利用する形でのリゾート開発手法の確立が望まれる。つまりもっと地元に着目し、その風土を生かした個性的な開発が必要なのである。

このような方向にリゾート産業の企画・経営手法を変化させるためには、地元の人々がもっと積極的にリゾート開発計画に介入していく必要が生じる。というのも元々はこの計画は地方のために立案されたものなのであるから、地元住民の意見は非常に重要だからである。確かに資金力は圧倒的に大企業が優位であり、資金力が非常に貧弱な地元側としてはこの豊富な資本力は大きな魅力である。一方でその資本力は大きなプレッシャーとなり、地元側に口出しできない雰囲気醸成しているのではないか。しかしながら開発プランを大企業に一任してしまうのは疑問である。何故なら大企業が如何にその地域について調

査してみようとも、やはり地元の特徴をもっともよく知っているのは地元だからだ。湯布院の例からも地元住民の参加はリゾート開発の本当の成功の鍵であり、地元の住民のリゾート開発に対する関心はその基礎とも言えるものである。その点から言って、宮津市では市民の開発に対する関心は高いものの、リゾート開発に関わりを持つと考えられる団体の反応はやや鈍いのではないかと感じざるを得ない。もっと積極的に計画に関わっていくべきだろう。

このように地元住民の意識が非常に重要であるにもかかわらず、その意志表明・参加の場はほとんどないと言える。そういえる理由はリゾート計画に対して地元の地方議会ですら法的な発言力を持たないことから明白である。政府・自治体・民間企業の3者で開発プランを策定していくわけだが、まず取引民間企業の選定自体が不明確であり、その企業名は未だ公表されていない。またプラン決定の流れも不透明で、地元住民が知ることが出来る部分はほぼ決定した企画の大枠部分のみと言っても過言ではないだろう。政府は地元住民の意見を尊重し、それを保証するため、例えば地方議会による監査やその決定過程・内容を住民に公示するといった住民の権利行使を認める形で法律を改正していくべきである。

現在のいわゆるリゾート法ではこのような権利は法的根拠を持っておらず、住民が計画を知ろうとしても調査すら容易には出来ない状態である。「地元不在のリゾート開発」を打破するためには、政府はもっと地元の参加が可能な形で法律・計画を策定すべきである。アンケート結果からも住民側の計画に参加できないという不満、そしてどんな計画なのか分からないという不安は明らかである。また地元地方自治体側も情報の広報活動にはやや消極的な面が見られる。アンケートからも地域指定については知っているものの、計画内容の基本部分を知らないと回答したものが相当見られた。出来る限り情報を住民側に公表してもらいたいものである。さらに補足して言えば調査段階での住民・地元団体側の反応をみても、計画は降って湧いたもので我々には無関係だという感触が強かった。計画自体には賛同する人は多いものの如何に関わっていけばよいのか分からないと答える人が多く見られた。地元地方公共団体を中心として住民参加の場を広げ、市民の数多い意見を吸収して計画に反映することを期待する。

また丹後リゾート構想において第三セクター方式で設立された企画会社・丹後リゾート企画はあくまで民間会社であって、その経営内容は公表されず、またその業務である計画策定の経過は不透明であり、このことが一層地元住民の参加意欲を削いでいると考えられる。この点も改善が必要であろう。

さらに、このリゾート開発計画の監督機関が国であり、道府県の自立性が事実上、形骸

化しているというのも問題である。その上、住民の基礎的生活単位である市町村が、いかなる形で関わっていくのか明記されていないことも大きな問題ある。複数の市町村にまたがる広域事業とはいえ、国が統括するのでは地元住民の意識は反映しがたい。担当官庁を道府県単位に明確化し、国はあくまで補助的に計画を支援する形が妥当であろう。そして、議会を通して道府県民や市町村民の意向が反映できるものでなければならない。

またこの計画を策定する上で、国は企業に対して税制面での優遇措置を主な支援措置としているが、これもまた改めるべきである。というのも減免対象が地方公共団体の財政源である固定資産税であり、結局は地方公共団体の財政を圧迫するものであるからだ。別の支援措置を考えるべきであろう。

様々な問題点が指摘されるであろうが、その詳細は報告本文に譲るとして、ここでは私達ゼミの議論の中心となった以上の問題点を指摘しつつこの報告書のまとめとしたい。

## ◇ 参 考 文 献 一 覧 ◇

鈴木 茂・小淵 港編	『リゾートの総合的研究』	晃 洋 書 房	1991年
三木 健	『リゾート開発 沖縄からの報告』	三 一 書 房	1990年
野村総合研究所編	『2000年のリゾート産業』	野村総合研究所	1989年
日経産業新聞編	『リゾート“夢開発”の現場』	日本経済新聞社	1989年
山田 國廣	『リゾート列島 日本の危機!』	JICC 出 版 局	1990年
ユニバーサル 双書編集委員会編	『リゾート危険白書』	マ ル ジ ュ 社	1990年
谷山 哲郎	『日本ゴルフ列島』	講談社現代新書	1991年
信州大学/地域開発 と環境問題研究班編	『ゴルフ場・リゾート開発』	信 山 社	1990年
宮本 憲一他編	『地域経済学』	有 斐 閣	1990年
公社問題研究会編	『だれのための公社・ 第3セクターか』	教育史料出版会	1991年
佐藤 誠	『リゾート列島』	岩 波 新 書	1990年
大野 隆男他著	『リゾート開発を問う』	新 日 本 新 書	1991年
JAPIC研究会編著	『JAPICの野望』	新日本出版社	1986年
大谷 毅	『リゾートビジネスの構図』	第 一 法 規	1991年
野呂 昭彦	『リゾートは、今、日本を変える』	廣 済 堂 出 版	1988年
河北新報社編集局編	『新過疎時代』	ぎ ょ う せ い	1986年
ゴルフ場問題 全国連絡会・編	『リゾート開発への警鐘』	リサイクル文化社	1990年
NHKおはようジャーナ ル取材班+佐藤誠編	『ドキュメント リゾート』	日 本 評 論 社	1989年
農政ジャーナリストの会編	『リゾート開発のゆくえ』	農林統計協会	1990年
三菱総合研究所・ 大八木智一編	『リゾート事業戦略』	清 文 社	1990年
新潟日報報道部	『東京都湯沢町』	潮 出 版 社	1990年

## ◎ 執 筆 分 担

序	岡 田 知 弘
はじめに・おわりに	木 下 真 爾 (3 回生)
I - 1	岩 佐 和 幸 (2 回生)
I - 2	水 本 菜 摘 (法学部 3 回生)
I - 3	鳴 滝 敬 嗣 (3 回生)
II - 1	田 端 一 哉 (3 回生)
II - 2	川 上 泰 広 (3 回生)
II - 3	細 谷 浩 志 (3 回生)
III - 1	松 井 慎 悟 (2 回生)
III - 2	高 須 愛 (3 回生)
III - 3	藤 井 直 亮 (2 回生)
III - 4	碓 井 博 文 (3 回生)
IV - 1	片 岡 秀 明 (3 回生)
IV - 2	祇 園 義 朗 (3 回生)
IV - 3	田 村 高 明 (2 回生)
IV - 4	宮 島 成 男 (3 回生)



## 編集後記

岩佐 和幸 地域というものを、国に従属する単位としてみるのではなく、独自に計画、実行する主体と捉えることが必要だと思う。従って、開発のあり方も、外來型から、住民参加や既存産業の連関に基づく内発型へと転換することが、地域再生の原点となろう。

碓井 博文 現地へ足を運ぶと、「見えるもの」が全然違ってくる。リゾート問題のリアルな現実は、「リゾート開発＝悪」のような単純なものじゃない。いまこそ、「地元住民の声」に耳を傾けるべきじゃないか。

片岡 秀明 中学・高校時代から読書感想文もまともに書いたことのない私にとって、この報告書のような長い文章を書くのは、とても苦痛でした。また、今から思うと、書き足りないことが沢山あったような気もしますが、とてもいい勉強になったと思います。

川上 泰広 この一年間いろいろな研究をしたけど、それがこの本の完成でむくわれたんじゃないかなあ。

祇園 義朗 大学にはいるまで、何も知らなかった宮津という地域で、調査をするようになったのも何かの縁だったのでしょう。天橋立の存在くらいしか知らなかった自分にとって興味深く感じられたのでした。日本はいいよやっぱり。

木下 真爾 今回、企画係として、アンケートの設定やこの報告書の執筆に取り組んだわけですが、アンケート調査の難しさをいまさらながら痛感しています。もっと効率のよいアンケート項目を設定できなかったものかと、反省しきりです。

高須 愛 ほんやりと思っていることを文章にするのは大変でした。市当局と住民との距離を近づけるよう、努力と自覚を忘れないことが重要なのではないのでしょうか。今後の宮津市の動きに注目していきたいと思います。

田端 一哉 京都リサーチパークで縮緬の話をつかがい、丹後の先行きの暗さを感じた。和服が日本から消えることはないと思うので、その需要だけでも確保できるよう努力が必要だ。田舎を住みよくするには結局地元の人の努力しか頼れない。

田村 高明 四季型リゾートを目指すなら、学生の運動部の合宿の受け入れを増やすこと、それを可能にする施設を建設することがいい手段だと思う。自然にも恵まれているし、可能だと思う。長野県大町市はモデルになると思う。

嶋滝 敬嗣 僕は里波見でアンケート調査をしました。ほとんどの人がいやいや答えていたのに、1人のお婆ちゃんは1時間半も話をしてくれた。息子が都会に出て行ったあのお婆ちゃんは今頃どうしているだろう。

藤井 直亮 調査を行なってみて、初めて、リゾート開発に頼らざるを得ない地方の実状を感じた。地方の将来を考えるならばこそそのものであるが、よき将来のためには、現在の住民の理解と協力がもっと必要であろう。

細谷 浩志 岡田ゼミに所属したがために余儀なくされたアンケート調査は、私に商売人の表と裏の部分を見せてくれた。旅館の人の言うことと、旅館に対する住民の意見が全く違うのである。アンケートをしてくれた旅館の主人の笑顔は何だったのであろうか。

松井 慎悟 宮津市は二度目の訪問だったが、もう一度行ってみたいと思う。宮津市に訪れる人みんながもう一度ここへ来たいと思えるように、観光設備だけでなく、いろいろな面で魅力的な街づくりをしていったらいいんじゃないでしょうか。

水本 菜摘 地元は案外まちづくりを真剣に考えている。青年会議所も独自の案を構想していた。まず大切なのは、こうしたアイデアを元に地域住民が重層的に話し合い、地域のあるべき将来について共通のイメージを持つことだと思う。

宮島 成男 なれないワープロを連日使って、すっかり肩コリになってしまった。そう言えば、里波見にアンケート調査に入った時に「肩コリがひど〜てのお」と30分くらいグチをこぼしていたお婆あちゃんは今でも肩コリだろうか。

リゾート開発と住民  
丹後リゾート開発実態調査報告書

---

1992年3月発行

編集・発行

京都大学経済学部 岡田ゼミナール

〒606-01 京都市左京区吉田本町

☎075-753-3462

印刷

(株)田中プリント

〒600 京都市下京区松原通麩屋町東入

☎075-343-0006

---

